



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.11.2011  
COM(2011) 743 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Enfoque Global de la Migración y la Movilidad**

{SEC(2011) 1353 final}

## INTRODUCCIÓN

La globalización, el cambio demográfico y la transformación social están afectando a la Unión Europea, a sus Estados miembros y a países de todo el mundo. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, hay 214 millones de migrantes internacionales en todo el mundo y otros 740 millones de migrantes internos. Hay 44 millones de desplazados forzados. Se estima que unos 50 millones de personas **viven y trabajan en el extranjero** en situación irregular<sup>1</sup>. **El diálogo a escala mundial** puede abordar algunos de los retos y preocupaciones comunes. Pero es a los niveles **regional, nacional y local** como cada individuo y cada interesado aprovechará las posibilidades que brinda la migración y la movilidad.

Ahora mismo, la migración se encuentra claramente entre las prioridades de la agenda política de la Unión Europea. La Primavera Árabe y los sucesos del sur del Mediterráneo en 2011 destacaron aun más la necesidad de una **política de migración coherente y completa** para la UE. La Comisión ya ha presentado una serie de propuestas políticas y de medidas operativas sobre la migración, la movilidad, la integración y la protección internacional en sus Comunicaciones de 4 y 24 de mayo de 2011<sup>2</sup>. Estas propuestas fueron plenamente respaldadas por el Consejo Europeo en junio de este año<sup>3</sup> y, desde entonces, la UE ha **actuado de inmediato** iniciando diálogos sobre migración, movilidad y seguridad con **Túnez y Marruecos** a principios de octubre y realizando los preparativos necesarios para iniciar el diálogo con **Egipto**. Seguirán diálogos similares con otros países de la región del Mediterráneo Meridional, especialmente con **Libia**, en cuanto la situación política lo permita. Los diálogos permiten a la UE y a los países socios debatir exhaustivamente todos los aspectos de su posible cooperación en la gestión de los flujos migratorios y la circulación de las personas con el fin de establecer **Asociaciones de Movilidad**.

En su Comunicación de 4 de mayo, la Comisión puso de relieve la necesidad de que la UE **refuerce su política exterior de migración** estableciendo asociaciones con países terceros que aborden las cuestiones relativas a la migración y la movilidad de manera que la cooperación resulte mutuamente beneficiosa. Con este fin, y reflejando el Programa de Estocolmo y el Plan de acción del Programa de Estocolmo<sup>4</sup>, en las conclusiones del Consejo Europeo del mes de junio se invitaba a la Comisión a presentar una **evaluación del Enfoque Global de la Migración** e iniciar el camino hacia un marco político más coherente, sistemático y estratégico para las relaciones de la UE con todos los países terceros importantes. Esto incluiría propuestas concretas para el desarrollo de las principales asociaciones de la Unión, dando prioridad a la política de vecindad de la Unión en su conjunto.

---

<sup>1</sup> PNUD (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development* (Superando obstáculos: movilidad humana y desarrollo), Informe sobre desarrollo humano; ACNUR (2011), *Global Trends 2010* (Tendencias mundiales 2010).

<sup>2</sup> COM(2011) 292/3: Comunicación sobre «Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional».

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 23/24 de junio de 2011.

<sup>4</sup> Programa de Estocolmo: Documento 17024/09 del Consejo, aprobado por el Consejo Europeo los días 1 y 2 de diciembre de 2009. [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm). Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, COM(2010)171 final, de 20 de abril de 2010: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm).

Además, a pesar de la crisis económica y de las tasas de desempleo actuales, los países europeos están sufriendo una escasez de mano de obra y hay ofertas de empleo que no se pueden cubrir con la mano de obra nacional en sectores específicos (por ejemplo, en sanidad, ciencia y tecnología). El envejecimiento de la población en Europa a largo plazo se espera que reduzca a la mitad la proporción entre las personas en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) y las personas de 65 años y más en los próximos cincuenta años. La migración ya tiene una importancia fundamental para la UE; la migración neta ha contribuido en novecientas mil personas (62 %) al crecimiento de la población total en 2010. Todos los indicadores muestran que algunas de las cualificaciones adicionales y específicas que se necesitarán en el futuro solo podrán encontrarse fuera de la UE<sup>5</sup>.

Es el contexto en el que ha evolucionado el Enfoque Global de la Migración de la UE desde que fue adoptado en 2005. Fue concebido para abordar todos los aspectos importantes de la migración **de forma equilibrada y completa** en asociación con países terceros. El Enfoque Global fue evaluado en el primer semestre de 2011 mediante una consulta pública en línea y varias reuniones consultivas específicas<sup>6</sup>. Las consultas confirmaron el valor añadido del Enfoque Global y los valiosos resultados que ha ofrecido. También han mostrado la necesidad de contar con una coherencia política más sólida con otros ámbitos, así como un mejor equilibrio temático y geográfico. El Enfoque Global debe, por lo tanto, reflejar mejor los **objetivos estratégicos de la Unión** y traducirlos en propuestas concretas para el diálogo y la cooperación, en particular con los vecinos del Sur y del Este, África, los países de la ampliación y otros socios estratégicos.

Para cosechar los beneficios que puede aportar una migración bien gestionada y responder a los retos que plantean las tendencias de una migración cambiante, la UE deberá adaptar su marco político. Esta Comunicación presenta un **nuevo Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés)** concebido para lograr ese objetivo.

## 1. OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El Enfoque Global debe ser **más estratégico y más eficaz**, con unos vínculos más fuertes y una aproximación entre los ámbitos políticos pertinentes de la UE y entre las dimensiones **externa e interna** de las políticas.

La **movilidad de los nacionales de terceros países** para atravesar las fronteras exteriores de la UE es de importancia estratégica a este respecto. Es aplicable a una amplia gama de personas, por ejemplo a visitantes de cortos periodos, turistas, estudiantes, investigadores, hombres de negocios o familiares de visita. Es, por lo tanto, un concepto mucho más amplio que la migración. La movilidad y la política de visados están relacionadas y los Estados miembros que concedieron visados Schengen en 2009 expidieron unos 11 millones. La política de visados es un instrumento esencial para una política de movilidad de futuro, como se explica en la Comunicación de la Comisión de 4 de mayo de 2011<sup>7</sup>. Así pues, en estos momentos resulta necesario tener muy en cuenta los vínculos entre la política común de visados de la UE para estancias de corta duración, las políticas nacionales de los Estados miembros relacionadas con las estancias largas y el Enfoque Global de la Migración. Esta es una de las principales razones para ampliar el ámbito de aplicación de este marco político

---

<sup>5</sup> Red Europea de Migración (2011) Principales estadísticas migratorias de la UE; Eurostat (2011) Población y condiciones sociales, 38/2011, 34/2011.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0021\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm).

<sup>7</sup> COM(2011)292/3.

incluyendo en él la movilidad, de modo que sea el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM).

Los actuales **diálogos sobre visados** (y los que se puedan celebrar en el futuro) puestos en marcha por la UE deben, por lo tanto, ser evaluados plenamente en el **marco más amplio del GAMM**. El objetivo es garantizar que antes de que se faciliten o supriman las obligaciones de visado, los países asociados cumplan una serie de criterios de referencia específicos en ámbitos tales como el asilo, la gestión de las fronteras y la migración irregular. Este proceso puede garantizar la movilidad en un entorno seguro.

El Enfoque Global debería estar aún más vinculado e integrado a la **política exterior** de la UE. El Enfoque Global debe definirse en el contexto más amplio posible como el **marco general** de la **política exterior de migración de la UE**, complementaria de otros objetivos más amplios a los que dan respuesta la política exterior de la UE y la cooperación al desarrollo<sup>8</sup>. Se ha avanzado mucho en este sentido desde 2005, pero es necesario realizar más esfuerzos para aprovechar plenamente todas las sinergias potenciales entre estas políticas y con la política comercial. La UE y sus Estados miembros deben desarrollar estrategias y programas que aborden la migración y la movilidad, la política exterior y los objetivos de desarrollo de una manera coherente e integrada. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debe facilitar la utilización coherente de las diversas políticas y mecanismos de que dispone la UE.

Los **Diálogos sobre Migración y Movilidad** son los impulsores del GAMM y deben tipificarse tanto como sea posible. Se llevarán a cabo como parte del contexto más amplio de las relaciones y los diálogos bilaterales (por ejemplo, asociaciones estratégicas, acuerdos de asociación o acuerdos de colaboración y cooperación, consejos de cooperación conjunta o subcomités JLS). Los diálogos han de llevarse a cabo tanto mediante **procesos regionales** como a **escala bilateral o nacional** con los países socios fundamentales. Cuando proceda, deben llevarse a cabo con arreglo a la Política Exterior y de Seguridad Común. Los diálogos se basarán en la **dirección política regular**, a través de reuniones de alto nivel y de altos funcionarios, planes de acción, instrumentos de cooperación y mecanismos de supervisión, cuando proceda. Además, también deben llevarse a cabo a nivel local, en particular en el marco del diálogo político y estratégico, a través de las **delegaciones de la UE**.

Con la migración y la movilidad en el contexto de la **Estrategia Europa 2020** se pretende contribuir a la **vitalidad y la competitividad de la UE**. Garantizar una mano de obra adaptable con las cualificaciones necesarias que pueda afrontar con éxito la evolución de los cambios demográficos y económicos representa una **prioridad estratégica** para Europa. Existe también una necesidad urgente de mejorar la eficacia de las políticas cuyo objetivo sea la **integración** de los migrantes en el mercado laboral. Las políticas vigentes deben revisarse y reforzarse, ya que la Unión se enfrenta a unos retos que presionan el mercado laboral, en especial la insuficiencia de capacitación y unos importantes desequilibrios laborales. Las estrategias del mercado de trabajo para satisfacer las necesidades y promover la integración de los migrantes legales deben discutirse con los Estados miembros y reflejarse en el diálogo con los países socios con los que pueda haber intereses comunes. También debe haber **diálogo con el sector privado y con los empleadores** con el fin de estudiar por qué resulta difícil cubrir algunas ofertas de empleo y qué potencial hay para conseguir una política de

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión COM(2011)637 «Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: un programa para el cambio».

inmigración legal más vinculada a la demanda. **La transferibilidad de los derechos sociales y de pensión** también podría facilitar la movilidad y la migración circular y ser un factor disuasorio para el trabajo irregular, por lo que debería mejorarse. Una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en la coordinación de la seguridad social con los países terceros facilitará los avances en este ámbito. La Comisión tiene intención de elaborar en 2012 un Libro Verde sobre las políticas necesarias para integrar de manera efectiva la dimensión de la migración económica en la filosofía estratégica de la UE para el empleo y el crecimiento.

La **educación y la formación** desempeñan un papel crucial para la satisfactoria integración de los migrantes en la sociedad y en el mercado de trabajo. Por ello, deben tenerse muy en cuenta las políticas de formación continua en el contexto de la migración y la movilidad.

### *Recomendaciones*

- El **Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)** debe considerarse y promocionarse como el marco general de la **Política Exterior de Migración de la UE**, basado en una verdadera asociación con los países terceros y abordando la migración y la movilidad de manera **completa y equilibrada**. El GAMM debe dar respuesta a las oportunidades y retos a los que se enfrenta la política de migración de la UE y, al mismo tiempo, **apoyar a los socios** para abordar sus propias prioridades en materia de migración y movilidad, dentro de su marco y contexto regional adecuado.
- El GAMM debe establecer un marco global para gestionar la migración y la movilidad con los países socios, de una manera coherente y mutuamente beneficiosa a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica. Debe estar firmemente integrado en el **marco general de la política exterior de la UE**, incluida la **cooperación al desarrollo**, y alineado con las **prioridades de la política interior de la UE**.
- El GAMM debe basarse en los **Diálogos sobre Migración y Movilidad**. Constituyen el proceso fundamental por el que la política de migración de la UE se ha transpuesto en las relaciones exteriores de la UE. Con ellos se pretende intercambiar información, identificar intereses comunes y crear confianza y compromiso como base para la cooperación operativa en beneficio mutuo de la UE y de sus socios.
- El GAMM debe ser aplicado conjuntamente por la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluidas las delegaciones de la UE, y los Estados miembros de la UE, con arreglo a las competencias institucionales respectivas.

## **2. PRIORIDADES TEMÁTICAS**

Los contactos interpersonales a través de la educación y la formación, el comercio y los negocios, los intercambios culturales, el turismo o las visitas de familiares de un país a otro, constituyen una parte esencial del mundo actual. Una buena gobernanza de **la migración y la movilidad** de los nacionales de países terceros puede generar valor diariamente para el desarrollo de millones de personas, aumentar la competitividad de la UE y enriquecer las sociedades europeas. Esto hace del Enfoque Global un interés estratégico básico de la UE y de sus Estados miembros. Con un mercado laboral cada vez más internacional para la mano

de obra altamente cualificada, existe ya una fuerte competencia para atraer a los mejores. El diálogo y la cooperación con los países terceros también deben situar la migración y la movilidad en la perspectiva de la necesidad de mantener ordenados los desplazamientos. Sin unos controles fronterizos que funcionen bien y con unos niveles más bajos de **migración irregular**, no será posible que la UE ofrezca más posibilidades de migración legal y movilidad. La legitimidad de cualquier marco político se basa en lo anterior. El bienestar de los migrantes y el éxito de su integración dependen en gran medida de ello. La UE incrementará sus esfuerzos para evitar y reducir la trata de seres humanos. Seguirá mejorando la eficiencia de sus fronteras exteriores sobre la base de la responsabilidad común, la solidaridad y una mayor cooperación práctica. También reforzará la cooperación operativa con sus países socios para lograr el desarrollo de las capacidades.

La UE y sus Estados miembros también deben estar entre los pioneros en el fomento de un reparto de la responsabilidad mundial basado en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, y en estrecha cooperación con el ACNUR, otras agencias pertinentes y países terceros. La UE ya está comprometida activamente en apoyar la **protección internacional**, pero debe darse mayor visibilidad a la **dimensión exterior del asilo** en interacción con sus socios. Las conclusiones del Consejo también han destacado el compromiso de reforzar la dimensión exterior de la política de asilo de la UE y hacen hincapié en la importancia de los Programas Regionales de Protección (PRP) a este respecto<sup>9</sup>.

La buena gobernanza de la migración podrá aportar también grandes **beneficios para el desarrollo**. Los hechos demuestran que las familias de migrantes pueden aumentar su bienestar gracias a la posibilidad de adquirir nuevas cualificaciones y experiencia laboral en el extranjero. La migración y la movilidad también pueden fomentar más las inversiones extranjeras directas y las relaciones comerciales, especialmente teniendo en cuenta el papel de las comunidades de la diáspora. Por lo tanto, es del interés tanto de los países de origen de los migrantes como de los países de destino colaborar para garantizar que las transferencias de remesas de dinero, los conocimientos técnicos y las innovaciones redunden en los máximos beneficios para el desarrollo. El potencial de los migrantes para contribuir al desarrollo de su país de origen debe reconocerse plenamente y verse respaldado por una amplia gama de medidas, pero hay que realizar también esfuerzos para contrarrestar la fuga y pérdida de cerebros y fomentar la circulación de los mismos.

Estos **cuatro temas** (migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad) deben constituir los **cuatro pilares** del GAMM. Si la UE tiene que comprometerse de forma más sistemática en la facilitación y la gestión de la migración y la **movilidad**, este último aspecto debe ser visible en los pilares sobre la migración legal y sobre migración y desarrollo. Abordar la **trata** de seres humanos es de crucial importancia y debería ser una dimensión visible del pilar sobre la migración irregular. El objetivo de poner en marcha un enfoque global a través del GAMM justifica el aumento del perfil de **protección internacional y asilo** como uno de sus pilares.

El **GAMM también debe centrarse en la migración**. En esencia, la gobernanza de la migración no está relacionada con «flujos», «stocks» y «rutas»; se trata de personas. Para que resulten pertinentes, eficaces y sostenibles, las políticas deben concebirse para que respondan

---

<sup>9</sup> Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre las fronteras, la migración y el asilo, 9 y 10 de junio de 2011.

a las aspiraciones y problemas de la población afectada. Los migrantes, por lo tanto, deben contar con acceso a toda la información que necesitan sobre sus posibilidades, derechos y obligaciones. La Comisión ha creado el **Portal sobre Inmigración de la UE** para facilitar dicha información junto con otras medidas.

**Los derechos humanos de los migrantes** son una dimensión transversal, de importancia para los cuatro pilares del GAMM. Debe prestarse especial atención a la protección y autonomía de los **migrantes vulnerables**, como los menores no acompañados, los solicitantes de asilo, los apátridas y las víctimas de la trata de seres humanos. Esto también constituye a menudo una prioridad para los países de origen de los migrantes. El respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es un elemento fundamental de las políticas de la UE en materia de migración. Debe estudiarse en profundidad la repercusión sobre los derechos fundamentales de las iniciativas adoptadas en el contexto del GAMM. También tendrá que hacerse un mayor esfuerzo para explicar el marco jurídico de la UE, incluida la nueva Directiva sobre el permiso único, a los socios de la UE y a los migrantes.

El enfoque centrado en los migrantes debe articularse y aplicarse a través de un **diálogo reforzado con la diáspora**, los grupos de migrantes y las organizaciones pertinentes. Este diálogo debe incluir las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en relación con los migrantes en la UE y, en particular, en los países terceros. Cuando proceda, debe racionalizarse la cooperación sobre este tema con el diálogo y la cooperación sobre los cuatro pilares del GAMM.

Por último, el Programa de Estocolmo reconoció que el **cambio climático** es un reto mundial que favorece cada vez más la migración y el desplazamiento e invitó a la Comisión a presentar un análisis de este fenómeno, más allá de sus potenciales efectos sobre la inmigración en la Unión Europea. Abordar la migración inducida por el medio ambiente, también por medio de la **adaptación** a los efectos adversos del cambio climático, debe considerarse **parte del Enfoque Global**.

#### **Recomendaciones**

- El GAMM debe basarse en **cuatro pilares de igual importancia**:
  - 1) organizar y facilitar **la migración legal y la movilidad**;
  - 2) prevenir y reducir la **migración irregular y la trata de seres humanos**;
  - 3) promover la **protección internacional** y potenciar la dimensión exterior de la **política de asilo**;
  - 4) maximizar la **repercusión en el desarrollo** de la migración y la movilidad.
- El GAMM debe **centrarse en la migración**. Debe basarse en el principio de que el migrante es el centro del análisis y de cualquier actuación y debe poder acceder a una movilidad segura.
- Los **derechos humanos de los migrantes** son un tema transversal en el GAMM, ya que esta dimensión es importante para los cuatro pilares. El GAMM debe reforzar el respeto de los derechos fundamentales y de los derechos humanos de los migrantes en los países de origen, de tránsito y de destino.

### 3. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

El Enfoque Global no debe limitarse geográficamente. Es un **enfoque general** y un **método**. Lo que diferencia unas regiones de otras es la intensidad y el grado en que se aplica el enfoque y la combinación de instrumentos utilizada. La UE debe ofrecer un enfoque coherente en la utilización de dichos instrumentos de conformidad con sus objetivos y en coherencia con su diálogo político general con los países terceros. El **principio de diferenciación** significa que la UE intentará reforzar la cooperación con los socios que comparten intereses y están dispuestos a hacer compromisos mutuos con la UE y con sus Estados miembros. Las nuevas iniciativas se evaluarán a la luz de las actuales prioridades regionales y bilaterales de la UE.

#### Diálogos regionales

A lo largo de los años, ha surgido un gran número de **procesos de diálogo y cooperación regional y subregional**. Algunos de ellos se iniciaron sin una vinculación directa a la UE, pero han ido creciendo gradualmente hasta adquirir una dimensión europea. En otros solo participa un número muy limitado de Estados miembros de la UE. Algunos de estos procesos se solapan. Esto es insostenible desde una perspectiva política, financiera y de recursos humanos. Es necesario **definir mejor las prioridades geográficas**, en consonancia con la política exterior general de la UE y con la realidad de las tendencias migratorias hacia la UE y sus Estados miembros.

La primera prioridad debe ser la **política de vecindad de la UE**, en particular la **Asociación con el Mediterráneo Meridional**<sup>10</sup> y la **Asociación Oriental**<sup>11</sup>, donde las dimensiones de la migración y la movilidad están estrechamente relacionadas con la cooperación política, económica, social y de seguridad en un sentido más amplio y se mantienen diálogos tanto en el contexto regional como a nivel bilateral. El objetivo debe ser avanzar sistemáticamente hacia unas **asociaciones fuertes y estrechas** basadas en la confianza mutua y en los intereses comunes, preparando el camino a una mayor integración regional.

En segundo lugar, con respecto a los procesos de diálogo sobre la migración más específicos, con un ámbito geográfico más amplio, al sur de la UE debe darse prioridad a la **Asociación Estratégica UE-África** sobre migración, movilidad y empleo<sup>12</sup>. Hacia el este la principal prioridad debe ser el **Proceso de Praga**<sup>13</sup>. Estos dos procesos requieren una mayor consolidación como **principales marcos regionales** para el diálogo del GAMM. Esto deben facilitarlos los programas de apoyo oportunos.

En tercer lugar, estos procesos regionales se completarán con los **actuales procesos subregionales específicos** que deben aproximarse todo lo posible a los marcos generales. En el sur, se trata del **proceso de Rabat**<sup>14</sup> (para África Occidental) y de un posible marco subregional adicional en el **Cuerno de África/África Oriental** (que debe estudiarse más a fondo). En el este, es necesario abordar el solapamiento entre los procesos de Praga y

---

<sup>10</sup> Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

<sup>11</sup> Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

<sup>12</sup> Asociación entre la UE y los 53 Estados africanos.

<sup>13</sup> Proceso que incluye a la UE y a 19 países del Este (los Balcanes Occidentales, Europa Oriental, Rusia, Asia Central, el Cáucaso Meridional y Turquía).

<sup>14</sup> Proceso que incluye a la UE y a 27 países de África Occidental, Septentrional y Central.

**Budapest**<sup>15</sup>, para hacerlos más **complementarios desde el punto de vista geográfico**. Con arreglo a la iniciativa de 2010 de la presidencia turca de incluir a los países de las **Rutas de la Seda**, el proceso de Budapest ha ganado relevancia para la UE como plataforma única de diálogo informal con los principales países de origen y de tránsito. Resultaría oportuna una reorientación bien planificada de todas las actividades relacionadas con este proceso hacia la Ruta de la Seda y posiblemente hacia otros países asiáticos.

Por último, se intensificará el diálogo sobre migración entre la UE y los países del grupo de África, el Caribe y el Pacífico (**diálogo UE-ACP**), centrándose en el refuerzo de los aspectos operativos de la aplicación del artículo 13 del Acuerdo de Cooperación de Cotonú. El diálogo de migración entre la UE y América Latina y la región del Caribe (**diálogo UE-ALC**) es un proceso más reciente que debe proseguir para dar respuesta a las necesidades de una región que cobra cada vez más importancia. Deben estudiarse formas de crear un foro establecido en Bruselas, con vistas a lograr que el diálogo sobre migración entre la Unión Europea y los **países asiáticos** pertinentes resulte más eficaz y completo, ya que se espera que el diálogo UE-Asia sobre la migración cobre importancia.

### **Diálogos bilaterales**

La ampliación de la UE sigue siendo un camino aparte, en el que un proceso de compromiso ayuda a los países candidatos y candidatos potenciales a adaptar sus políticas nacionales y sus marcos legislativos al acervo de la UE. **Turquía** y los países de los **Balcanes Occidentales** están desarrollando estrechas asociaciones y cooperación con la UE sobre migración y movilidad. Los diálogos en materia de migración y movilidad con estos países ya son intensos y lo seguirán siendo hasta el momento de la adhesión efectiva.

**Rusia** es un país socio fundamental para la UE. Recientemente se ha avanzado mucho en el ámbito de la migración y la movilidad mediante el establecimiento del Diálogo sobre Migración entre la UE y Rusia y señalando medidas comunes en el marco del diálogo para la liberalización de visados.

La Comisión propone reforzar el diálogo sobre migración y movilidad y la cooperación operativa con las grandes economías mundiales y regionales del este (**India** y **China**) y del sur (**Nigeria** y **Sudáfrica**), al igual que con otros países en vías de desarrollo, con los que la UE comparte intereses, cuando se considere viable.

El diálogo con los países industrializados, como los **Estados Unidos, Canadá y Australia**, seguirá centrándose en los intercambios de información sobre las prioridades comunes y las estrategias en relación con la gobernanza mundial de la migración y la movilidad.

El Enfoque Global también debe seguir ampliando su ámbito geográfico y su pertinencia. No solo debe centrarse, por lo tanto, en la migración a la UE, sino también abordar la **migración** y la **movilidad** interregional e **intrarregional** en otras partes del mundo cuando resulte pertinente. Aunque no tenga necesariamente una repercusión directa en la UE, esta dimensión podrían ser muy importante para algunos de los socios de la UE y, por lo tanto, para el diálogo político general de la UE y su cooperación con estos países.

---

<sup>15</sup> Foro consultivo que reúne a más de cincuenta países y diez organizaciones internacionales, entre ellos China, Bangladesh, Pakistán, Afganistán, Irán, Iraq, Siria, Turquía y los países de Asia Central.

El Enfoque Global también establece un marco apropiado para abordar el papel de la UE en **la migración mundial y en la gobernanza de la movilidad**. El Enfoque Global permite a la UE hablar con una sola voz sobre cuestiones de migración y movilidad a nivel mundial, en particular en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), a la vez que empieza a constituir grandes alianzas que llevan hacia el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2013 y años siguientes.

#### **Recomendaciones**

- El GAMM debe ser **verdaderamente mundial**. Debe proseguir el diálogo y la cooperación sobre cuestiones relacionadas con la migración en todo el mundo con **todos los interesados y los socios pertinentes** con arreglo a las prioridades respectivas de los mismos y de la UE.
- El GAMM debe centrarse firmemente en los **procesos de diálogo regionales**. Estos aspiran a mejorar el diálogo y la cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino, cubriendo todos los asuntos de interés común y los temas relacionados con la migración y la movilidad. Aunque la **política de vecindad de la UE** sigue siendo una prioridad fundamental de carácter más general, el principal marco regional para el sur debe ser la **Asociación África-UE**. Hacia el este debe ser el **proceso de Praga**. Otros procesos subregionales deben adecuarse y racionalizarse oportunamente.
- A nivel bilateral, el GAMM debe centrarse en un número relativamente limitado de socios fundamentales. Estos diálogos bilaterales **complementan** los procesos regionales y, en la medida de lo posible, deben estar vinculados a acuerdos que abarcan todo el espectro de cooperación entre la UE y el país correspondiente.
- El GAMM también está abierto a abordar **la migración y la movilidad** intrarregional en otras partes del mundo cuando señalen en el diálogo como pertinentes para conseguir los objetivos establecidos. El GAMM debe asimismo permitir a la UE avanzar hacia un papel más activo en la gobernanza de la migración mundial.

#### **4. MECANISMOS DE APLICACIÓN**

Desde 2005 se han financiado unos 300 proyectos relacionados con la migración en países terceros mediante diversos instrumentos financieros temáticos y geográficos de la Comisión Europea, por valor de 800 millones EUR. Estos proyectos incluyen las principales iniciativas conjuntas entre la Comisión Europea y las agencias de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM), y abordan un amplio abanico de cuestiones relacionadas con la migración internacional. Ejemplos de ello son el Servicio para los Migrantes y los Centros de Recursos en los Balcanes Occidentales y Asia, el Observatorio sobre Migración de la ACP, los Programas Regionales de Protección (PRP) en África y Europa Oriental y numerosos proyectos de apoyo a la ejecución de Asociaciones de Movilidad en Europa Oriental (Moldova y Georgia) y África (Cabo Verde).

Antes, el Enfoque Global se basaba principalmente en algunos instrumentos específicos. a) perfiles migratorios, que se aplican en todo el mundo en más de 70 países, b) misiones de migración, que han tenido lugar en 17 países terceros, c) plataformas de cooperación, creadas por un periodo limitado en Etiopía, y d) Asociaciones de Movilidad, puestas en marcha con

Moldova, Cabo Verde, Georgia y, más recientemente, con Armenia. Se han desarrollado gradualmente, pero son de desigual relevancia y no tienen una clara interrelación lógica.

Sin embargo, la política exterior de migración de la UE también se basa en la legislación de la UE y en los **instrumentos jurídicos** (hasta el momento, nueve acuerdos para facilitar los visados y trece acuerdos de readmisión de la UE, además de siete directivas sobre la migración legal e irregular), **instrumentos políticos** (un gran número de diálogos sobre políticas, a menudo acompañados de planes de acción), **apoyo operativo** y **refuerzo de las capacidades** (incluso a través de agencias de la UE tales como FRONTEX, OEAA y ETF e instrumentos de asistencia técnica como MIEUX y TAIEX)<sup>16</sup> y el amplio abanico de **apoyo a programas y proyectos** de que disponen numerosos interesados, incluidas la sociedad civil, las asociaciones de migrantes y las organizaciones internacionales.

**El GAMM está basado en este espectro completo de instrumentos y mecanismos** que deben aplicarse de manera estructurada y sistemática. Esto se hará a través de marcos de asociación bilaterales **adaptados** que se negociarán entre la UE y cada país prioritario de que se trate.

El primero de estos marcos es la **Asociación de Movilidad (AM)**. La AM ya ha superado la fase piloto y debe actualizarse y fomentarse como el marco principal de cooperación en el ámbito de la migración y la movilidad entre la UE y sus socios, prestando especial atención a los países de la **política de vecindad de la UE**. La propuesta de negociar una AM debe presentarse una vez logrado un cierto avance en los diálogos sobre migración y movilidad, teniendo también en cuenta el contexto económico, político y de seguridad en sentido más amplio.

La AM ofrece el marco global que garantiza que los movimientos de personas entre la UE y un país socio están bien gestionados. La AM reúne todas las medidas necesarias para garantizar que la migración y la movilidad sean mutuamente beneficiosas para la UE y para sus socios, incluidas las posibilidades de una mayor movilidad de la mano de obra.

La AM se adapta a los intereses comunes y las preocupaciones de los participantes del país socio y de la UE. La AM renovada ofrece la facilitación de visados sobre la base de un acuerdo de readmisión negociado simultáneamente. Debe seguir aplicándose un **enfoque «más por más»**, lo que implica un elemento de condicionalidad, como manera de aumentar la transparencia y acelerar los avances hacia la celebración de estos acuerdos. La UE y los Estados miembros deben ofrecer un paquete de apoyo de tamaño adecuado orientado al refuerzo de las capacidades, los intercambios de información y la cooperación en todos los ámbitos de interés común de forma voluntaria.

La AM ayudará a garantizar que se dan las condiciones necesarias para una **migración bien gestionada y una movilidad en un entorno seguro**. Siempre que se apliquen eficazmente los instrumentos jurídicos (acuerdos de facilitación de visados y readmisión) y los instrumentos políticos (diálogo sobre políticas y planes de acción), la UE podría considerar la posibilidad de avanzar de forma gradual y condicional hacia la liberalización de los visados para

---

<sup>16</sup> FRONTEX es la Agencia Europea de Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores. OEAA es la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. ETF es la Fundación Europea de Formación. TAIEX es la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información, gestionada por la Comisión Europea. MIEUX (Migration EU Expertise) es una iniciativa conjunta CE-CIDPM que aspira a reforzar la capacidad de gestión de la inmigración de los países socios.

determinados países socios estudiando cada caso, teniendo en cuenta la relación global con el país socio de que se trate.

Un segundo marco **alternativo** sería el **Programa Común sobre Migración y Movilidad (CAMM, por sus siglas en inglés)**. El CAMM es una opción viable para los países socios y para la UE y sus Estados miembros cuando ambas partes deseen establecer un nivel avanzado de cooperación, pero alguna de las partes no esté dispuesta a asumir todas las obligaciones y compromisos. Al igual que la AM, el CAMM debería establecer una serie de recomendaciones, objetivos y compromisos comunes para el diálogo y la cooperación e incluir un paquete de medidas de apoyo específicas ofrecidas por la UE y los Estados miembros interesados. Si las dos partes están de acuerdo, el Programa Común podría dar un paso más para convertirse en una Asociación de Movilidad en una fase posterior.

Ambos marcos deben establecerse mediante una declaración política conjunta entre la UE y los Estados miembros interesados, por una parte, y el país socio por la otra. Los dos se basan en compromisos mutuos que no son vinculantes formalmente.

### **Recomendaciones**

- El GAMM debe ser apoyado por un **conjunto amplio de herramientas y dos marcos de asociación**, aplicado de **manera flexible y adaptada**, en función del diálogo político general entre la UE y el país tercero, según los intereses de la UE y según los intereses y necesidades de su socio.
- La **Asociación de Movilidad (AM)** debe establecerse de manera equilibrada en torno a los cuatro pilares del GAMM, con compromisos sobre todo en lo relativo a los acuerdos de movilidad, facilitación de los visados y readmisión. Puede, cuando proceda, tener también vínculos con problemas de seguridad más amplios. La cooperación estará respaldada por un paquete de apoyo orientado al refuerzo de las capacidades y la cooperación en todos los ámbitos de interés común.
- El **Programa Común sobre Migración y Movilidad (CAMM)** debe introducirse como marco alternativo para acordar unas recomendaciones comunes, objetivos y compromisos dentro de cada uno de los cuatro pilares temáticos del GAMM. La diferencia fundamental de los AM es que este marco no requiere necesariamente la negociación de acuerdos de facilitación de visados y readmisión. Si las dos partes están de acuerdo, el Programa Común podría dar un paso más para convertirse en una Asociación de Movilidad en una fase posterior.
- Las siguientes herramientas pueden aplicarse dentro de las diferentes fases del proceso de diálogo y cooperación operativa con los socios de la UE, y encontrarán su sitio en los marcos de la AM o el CAMM:
  - 1) **Herramientas del conocimiento**, incluidos los perfiles migratorios, instrumentos cartográficos, estudios, informes estadísticos, evaluaciones de impacto y misiones exploratorias.
  - 2) **Herramientas de diálogo**, incluidas las misiones de migración, seminarios y conferencias.

- |   |
|---|
| 3) <b>Herramientas de cooperación</b> , como la capacitación, las plataformas de cooperación, los intercambios de expertos, los hermanamientos, la cooperación operativa y los proyectos y programas focalizados. |
|---|

## 5. PRIORIDADES OPERATIVAS

El diálogo y la cooperación de la Unión Europea con los países terceros deben orientarse hacia la aplicación de una serie de actividades prioritarias dentro de cada uno de los cuatro pilares del GAMM. Cada una de las actividades operativas debe estar en consonancia con las prioridades geográficas de la UE y, en la medida en que sea pertinente, dar prioridad a los principales países asociados.

### **Primer pilar: Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad**

La política europea de organización y facilitación de la migración legal y la movilidad del GAMM se basa en la premisa de ofrecer a los empleadores más oportunidades de encontrar a los mejores para que cubran los puestos de trabajo vacantes en el mercado laboral internacional. Asimismo, pretende ofrecer nuevas posibilidades de empleo en Europa para los mejores de cualquier lugar del mundo, respetando plenamente la competencia de los Estados miembros para gestionar sus mercados laborales.

El diálogo y la cooperación de la Unión Europea con los países terceros deben reflejar la evolución de la legislación de la UE sobre migración legal con vistas a ofrecer un mayor acceso a la información sobre derechos y oportunidades. Debe tener en cuenta los puntos de vista y las preocupaciones de los países socios y determinar los intereses compartidos. La demanda de capacidades en la UE debe ser un ámbito en el que las posibles **complementariedades** con los países socios prioritarios podrían explorarse más a fondo.

La **legislación de la UE sobre residentes de larga duración, reunificación familiar, estudiantes, investigadores y personas altamente cualificadas** ha armonizado las condiciones de admisión y los derechos de los migrantes en algunos ámbitos fundamentales, pero los Estados miembros conservan el derecho a decidir el número de migrantes que admiten en lo que a trabajo se refiere. La **Directiva sobre la tarjeta azul de la UE** es la primera respuesta directa de la UE a la escasez de trabajadores altamente cualificados.

Las Directivas sobre **trabajadores temporeros y personas trasladadas dentro de una empresa**, ambas de importancia directa para el mercado laboral, se están negociando con el Consejo y el Parlamento Europeo. Introducirían un procedimiento común, simplificado y más rápido. La propuesta sobre trabajadores temporeros también incluye la protección contra la explotación y es importante para muchos países socios, especialmente en la agricultura y el turismo. La segunda propuesta tiene por objeto permitir que, en determinadas condiciones, las empresas establecidas fuera de la UE puedan trasladar temporalmente a directivos, especialistas y becarios con titulación universitaria desde países terceros a sus entidades y empresas vinculadas de los Estados miembros.

La **Directiva sobre el permiso único**, que se espera que sea pronto adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo, supondrá una simplificación al establecer un procedimiento único y un permiso único. Define una lista de ámbitos en los que, independientemente de su motivo de admisión inicial, se concederá a todos los nacionales de países terceros que residan y trabajen legalmente en la UE igualdad de trato con respecto a los nacionales. Las posibles revisiones de las **Directivas sobre investigadores y estudiantes** podrían facilitar en mayor

medida la admisión, la residencia y la movilidad intracomunitaria de estos grupos fundamentales para preservar la capacidad innovadora y la competitividad de la UE en el futuro.

A través del diálogo con sus socios, la UE explicará este marco jurídico con el fin de facilitar su aplicación. Además, el **Portal sobre Inmigración de la UE** se ha puesto en marcha como una herramienta en línea para los nacionales de países terceros interesados en conocer las posibilidades y los procedimientos necesarios para trasladarse a la UE y para los que ya están en la UE y desean trasladarse de un Estado miembro a otro. Cuando proceda, esta fuente de información debe combinarse con **medidas previas a la partida** centradas en la mejora de las cualificaciones y el dominio de las lenguas de la UE.

La **Integración** efectiva, en especial en el mercado laboral, es la clave para garantizar que tanto los migrantes como las sociedades de acogida puedan beneficiarse del potencial de la migración, entre otras cosas a través de comunidades de la diáspora más fuertes y de empresarios migrantes. La Comunicación sobre el Programa Europeo para la integración de los nacionales de terceros países<sup>17</sup> sugiere nuevos enfoques y ámbitos de intervención. El diálogo con los socios de la UE debe explorar el papel de las comunidades de la diáspora y las redes transnacionales en este contexto, por ejemplo a la hora de preparar mejor a los migrantes para su residencia en los Estados miembros.

La Estrategia Europa 2020 destaca la necesidad de realizar especiales esfuerzos para atraer a migrantes altamente cualificados en la competencia mundial por los mejores y fomentar la integración de las personas de origen migrante en las sociedades europeas. Las **Directrices para el Empleo** instan a los Estados miembros a prestar la debida atención a la integración de los migrantes en los mercados de trabajo de la UE, ofreciendo un marco para el intercambio de información y la coordinación de las políticas de empleo. La red EURES ofrece información sobre ofertas de empleo, pero los Servicios Públicos de Empleo también desempeñan un papel importante **facilitando el acceso al empleo** de los trabajadores migrantes y móviles. El **Fondo Social Europeo** (FSE) aporta ayuda financiera y contribuye a incrementar la participación de los migrantes en el empleo.

Además, se hace especial hincapié en el refuerzo de la capacidad de la Unión Europea para **anticipar las necesidades del mercado laboral y de cualificaciones**. En 2012, la publicación *European Vacancy Monitor* será complementada por el **Panorama de cualificaciones de la UE**, ofreciendo previsiones actualizadas de oferta de cualificaciones y necesidades del mercado laboral hasta 2020. En el ámbito de la **validación de títulos, cualificaciones y competencias** en el interior de la UE, la Directiva sobre cualificaciones profesionales es un instrumento clave para la movilidad intracomunitaria, siendo también aplicable a los títulos de países terceros. Entretanto, la sobrecualificación o el «desperdicio de cerebros» es un problema extendido y grave entre los trabajadores migrantes de países terceros que debe tratarse más profundamente.

Con respecto a la **transferibilidad de los derechos de seguridad social**, las normas de la UE sobre coordinación de la seguridad social eliminan los inconvenientes y protegen los derechos adquiridos de los ciudadanos de la UE que se desplazan dentro de la UE, así como de todos los nacionales de países terceros que residen legalmente y pueden desplazarse entre distintos países. En octubre de 2010, se adoptaron seis decisiones del Consejo sobre la posición de la UE con respecto a la coordinación de la seguridad social con Argelia, Marruecos, Túnez,

---

<sup>17</sup> COM(2011) 455 final.

Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia e Israel. Cuando los Consejos de Asociación adopten formalmente estas decisiones, la UE habrá creado un sistema externo limitado de coordinación de la seguridad social, aplicable a las personas (tanto los nacionales de la UE como los nacionales de estos seis países) que se desplazan a la UE y desde la misma. Además, la Directiva sobre el permiso único, una vez adoptada, garantizará el derecho de todos los trabajadores migrantes cubiertos por ella a transferir sus derechos de pensión adquiridos en las mismas condiciones y con los mismos tipos que los nacionales de los Estados miembros en cuestión, cuando se trasladen a un país tercero.

Como la movilidad de los nacionales de países terceros está estrechamente relacionada con la **política común de visados** de la UE para estancias de corta duración, deben utilizarse todas las posibilidades previstas en el Código sobre visados para simplificar los procedimientos y aumentar la transparencia. La cooperación local sobre la base de Schengen y el aumento de la cobertura consular en países terceros deberán incrementar la calidad de los servicios. Las futuras revisiones de la política de visados de la UE deben tener en cuenta los progresos visibles en los diálogos de la UE. Además, deben aumentarse los esfuerzos para **coordinar mejor la adjudicación de becas de investigación, becas y programas de formación y la expedición de los visados** o permisos de residencia necesarios para los investigadores afectados.

**Los intercambios de información práctica** en el ámbito de la contratación de personal, el reconocimiento de las cualificaciones de países terceros, la correspondencia de las cualificaciones y la intermediación del mercado laboral deben facilitarse reforzando la cooperación **entre los Servicios Públicos de Empleo** en los Estados miembros y fomentando la cooperación entre los mismos y otros proveedores de servicios de empleo, como agencias de empleo privadas y organizaciones sectoriales de los Estados miembros de la UE. En este contexto, debe tenerse en cuenta el trabajo ya realizado sobre el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras, liderado por la Fundación Europea de Formación (ETF, por sus siglas en inglés) y por la red ENIC-NARIC con vistas a la aplicación del Convenio de Lisboa sobre reconocimiento de cualificaciones.

El **aumento de la movilidad de estudiantes e investigadores** de países terceros también podría ser una vía prometedora para atender las necesidades del mercado de trabajo en Europa si algunos estudiantes pudieran trabajar después de acabar sus estudios. Este asunto podría estudiarse más a fondo, teniendo en cuenta la competencia de los Estados miembros y las medidas para combatir la fuga de cerebros, por ejemplo a través de la migración circular. Esto podría hacerse, en especial, mediante una mejor utilización de las actuales Asociaciones de Movilidad para fomentar y facilitar los intercambios, los actuales programas de movilidad internacional y, a partir de 2014, del futuro programa único en favor de la educación, la formación y la juventud, y de Horizonte 2020 (el futuro programa marco de investigación e innovación). Debe apoyarse la creación de **redes institucionales y el hermanamiento de universidades** en los Estados miembros de la UE y en los países socios prioritarios, de modo que **los planes de estudios y los procesos de certificación** se adapten mejor a las necesidades del mercado laboral en ambos lugares. La UE debería ayudar a los Estados miembros a ampliar su gama de **acuerdos bilaterales de movilidad de los jóvenes** y también ofrecérselos a los países de la Asociación de Movilidad.

En el marco tanto de las Asociaciones de Movilidad como de los Programas Comunes, deben crearse **Centros de Recursos para la Migración y la Movilidad** específicos (CRMM) en los países socios. Deben estar integrados en las autoridades nacionales o agencias de empleo pertinentes, como continuación del desarrollo de la experiencia adquirida a partir de la

Asociación de Movilidad UE-Moldova y CIGEM de Malí<sup>18</sup>. Centrándose en las necesidades de los migrantes deben: 1) servir como ventanilla única para las personas que buscan información y apoyo sobre la validación de sus cualificaciones, la mejora de las mismas y las necesidades de ellas a nivel nacional o regional o en la UE, y 2) ofrecer medidas previas a la salida, para el retorno y para la reintegración. El Portal sobre Inmigración de la UE también sería una herramienta útil de información para este fin. Los CRMM deben ayudar a las autoridades pertinentes de los países socios y de los Estados miembros de la UE, incluidos los Servicios Públicos de Empleo, con vistas a mejorar el acercamiento entre la oferta y la demanda en el mercado laboral y apoyar resultados de desarrollo positivos. A medio plazo, estos centros también deben estar conectados con los actuales Centros Comunes de Solicitud de Visados y con las delegaciones de la UE para mejorar y facilitar los procedimientos de visado para categorías específicas de nacionales de terceros países.

La red de **Funcionarios de Enlace para la Inmigración** debe completarse con expertos en migración, entre ellos expertos nacionales en comisión de servicios de los Estados miembros en las delegaciones de la UE, que pueden hacer un seguimiento de la migración desde una perspectiva política más amplia que la que realizan normalmente los servicios consulares. Deben aprovecharse todas las oportunidades de involucrar a las agencias de la UE en estos intercambios de información y de mantener una cooperación más estrecha con los países terceros.

### ***Recomendaciones***

En el ámbito del primer pilar, el GAMM debe centrarse en las siguientes prioridades:

- Ofertas de movilidad específicas para jóvenes, estudiantes, artistas y trabajadores culturales, investigadores y profesores en forma de **becas**, programas de becas y formación y acuerdos de **movilidad para jóvenes** adicionales. Compromisos de aplicar plenamente y, si procede, posiblemente modificar las **Directivas sobre estudiantes e investigadores**.
- Plena aplicación del **Código de visados** y posibles modificaciones para mejorar la **cooperación Schengen local** y la cobertura consular, cuando proceda creando **Centros Comunes de Solicitud de Visados**.
- **Hermanamiento** entre **instituciones de enseñanza superior y de formación** para fomentar la cooperación transfronteriza y los intercambios con el fin de aproximar **los planes de estudios, la certificación y las cualificaciones**, y garantizar su reconocimiento efectivo (a través de una garantía de la calidad efectiva, un uso comparable y coherente de los instrumentos de transparencia de la UE y vinculando las cualificaciones al marco europeo de cualificaciones), con el fin de mejorar la complementariedad del mercado de trabajo a largo plazo.
- Fomento de los Servicios Públicos de Empleo a nivel de la UE para supervisar los procedimientos de contratación y el intercambio de buenas prácticas sobre **empleo y**

<sup>18</sup> Los dos ejemplos son el proyecto para el fortalecimiento de la capacidad de Moldova para gestionar la migración laboral y el retorno en el marco de la Asociación de Movilidad con la UE, y el Centre d'Information et de Gestion des Migrations (Centro de información y gestión de las migraciones), con base en Malí.

**acercamiento entre la oferta y la demanda en el mercado laboral** entre los Estados miembros, sus homólogos en los países socios y otros interesados.

- En el marco tanto de las Asociaciones de Movilidad como de los Programas Comunes, deben crearse **Centros de Recursos para la Migración y la Movilidad** específicos en los países socios. Sobre la base de la información accesible a través del Portal sobre Inmigración de la UE, se facilitarían medidas previas a la partida centrándose en la correspondencia de las cualificaciones, la mejora de las mismas y el dominio de las lenguas de la UE en cooperación con los Servicios Públicos de Empleo, las agencias de la UE y otros interesados.

### **Segundo pilar: Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos**

La legitimidad de un marco para la migración y la movilidad depende de la eficacia a la hora de abordar la migración irregular. La seguridad de la migración se ve socavada por los que operan fuera del marco jurídico. La cooperación dentro de la UE es esencial, como también lo es el objetivo de reforzar las asociaciones con países terceros con el fin de garantizar que la movilidad y la migración se organicen de forma ordenada.

La migración y la movilidad se inscriben en el contexto más amplio de la situación política, económica, social y de seguridad. Un **amplio conocimiento de la seguridad** significa que la migración irregular también debe considerarse en relación con la delincuencia organizada y la ausencia del Estado de Derecho, alimentándose de la corrupción y de una regulación inadecuada.

La UE debe seguir dando prioridad a las **transferencias de cualificaciones, capacidad y recursos** a sus socios con el fin de evitar y reducir la trata de seres humanos, el contrabando y la migración irregular y de reforzar la **gestión de fronteras integrada**. En la UE, la aplicación de las **Directivas sobre el retorno y sobre las sanciones a los empresarios** debe garantizarse y combinarse con otras medidas pertinentes en una interacción más estrecha con los socios de países terceros.

Deben aumentar el diálogo y la cooperación con los socios para proteger los derechos humanos de todos los migrantes a lo largo de su proceso de migración. El objetivo es detectar a los empleadores sin escrúpulos y emprender acciones para prevenir y perseguir los actos delictivos y las violaciones de los derechos humanos cometidos contra los migrantes. Deben adoptarse medidas para garantizar unas condiciones de vida dignas para los migrantes en los centros de acogida y evitar la detención arbitraria o indefinida. Debe prestarse especial atención a los menores no acompañados en el contexto de la aplicación del Plan de Acción adoptado en 2010.

Debería utilizarse plenamente la capacidad de **FRONTEX** para trabajar en asociación con las autoridades de países terceros. La Red de Funcionarios de Enlace para la Inmigración debe ampliar sus intercambios de información con sus homólogos a más países socios. Es necesario que exista una cooperación más estrecha entre las agencias de la UE<sup>19</sup> que permita mejorar los intercambios de información sobre la migración y el crimen organizado.

---

<sup>19</sup> Las agencias pertinentes son FRONTEX, Europol, Eurojust, la Escuela Europea de Policía, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género.

Resulta cada vez más evidente que **la seguridad de los documentos y la usurpación de identidad** son ámbitos en los que una cooperación más estrecha podría aportar beneficios mutuos. Se podría ofrecer un acceso más fácil a la UE a los viajeros frecuentes (empresarios, funcionarios del Estado, estudiantes e investigadores) procedentes de países terceros que tengan documentos de viaje biométricos y más seguros. Las próximas propuestas de la Comisión sobre las fronteras inteligentes, incluido un sistema de entrada y salida y un programa de viajeros registrados, deben preparar el camino a estos avances.

La vinculación de los **acuerdos de readmisión a los acuerdos de facilitación de visados** como parte de la política exterior de migración de la UE puede ser beneficiosa para los países terceros, ofreciendo oportunidades de movilidad al tiempo que se preserva la seguridad y se reducen los riesgos de la migración irregular. La readmisión y el retorno deben integrarse firmemente en el Enfoque Global en sentido amplio. La Comisión facilitará las iniciativas específicas a países para supervisar algunos de los retornos.

La política de la UE sobre **la trata de seres humanos** tiene un enfoque holístico, centrándose en la prevención, el enjuiciamiento de los delincuentes y la protección de las víctimas. Esta visión integrada es coherente con un enfoque centrado en los derechos humanos y en las víctimas, teniendo en cuenta la perspectiva de género. Quiere prevenir este tipo de delitos y ofrecer a las personas cuya condición se ha reducido a una de semiesclavitud una oportunidad para recuperarse y reintegrarse en la sociedad. Teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo<sup>20</sup>, la trata de seres humanos seguirá integrándose sistemáticamente en los acuerdos pertinentes de la UE y en las asociaciones estratégicas con países terceros, así como en todos los diálogos políticos sobre migración y movilidad. Se hará hincapié en un enfoque multilateral que incluya los ámbitos políticos pertinentes. El refuerzo de las capacidades será un componente central, al igual que el cumplimiento de las normas internacionales en este ámbito y, en particular, la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos sobre la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes. La nueva estrategia integrada sobre la trata de seres humanos (prevista para 2012) ofrecerá una coordinación más estrecha y una mayor coherencia entre los interesados.

### ***Recomendaciones***

En el ámbito del segundo pilar, el GAMM debe centrarse en las siguientes prioridades:

- La **transferencia de cualificaciones, capacidad y recursos** a los socios con el fin de evitar y reducir la trata y el tráfico de seres humanos y la migración irregular, garantizar el retorno y la readmisión y reforzar la **gestión integrada de las fronteras**.
- La cooperación sobre **seguridad de los documentos**, preparando el camino para la facilitación de los visados a los viajeros frecuentes procedentes de países socios prioritarios.
- Iniciativas para proteger mejor y ofrecer autonomía a las **víctimas de la trata de seres humanos**.

---

<sup>20</sup> Consejo Europeo: Primer informe de ejecución sobre el Documento orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de seres humanos.

- Precisar el seguimiento de la aplicación, por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, de las **Directivas sobre el retorno y sobre las sanciones a los empresarios**, en estrecha colaboración con los socios.
- El uso estratégico de las nuevas posibilidades de FRONTEX y unos intercambios de información temática más completa entre los **Funcionarios de Enlace para la Inmigración de la UE** y sus homólogos en más países socios.

### **Tercer pilar: Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo**

La UE debe reforzar la **solidaridad con los refugiados y las personas desplazadas**; estos esfuerzos deben formar parte integrante del GAMM. La UE debería aumentar la cooperación con los países terceros pertinentes con el fin de **reforzar sus sistemas de asilo y la legislación nacional sobre asilo** y de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales. Esto podría permitir a esos países ofrecer un nivel de protección internacional más elevado para los solicitantes de asilo y las personas desplazadas que permanezcan en la región de origen de conflictos o persecuciones. La UE debería animar a sus países socios a integrar esta dimensión en sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza, cuando proceda. Estas estrategias también deben considerar las relaciones entre los refugiados y las personas desplazadas y las poblaciones locales, cuando proceda, en línea con el Programa de Estocolmo de 2009, que destacó que debe consolidarse la dimensión exterior del asilo para contribuir de manera más eficaz a resolver las situaciones en que se prolonga la condición de refugiado.

La UE debería, asimismo, animar a los países terceros a abordar la cuestión de los apátridas, que constituyen un grupo particularmente vulnerable, mediante la adopción de medidas para reducir los casos de apatridia. La UE debe seguir promoviendo el desarrollo de un marco jurídico internacional para las personas desplazadas internamente, que constituyen otro grupo especialmente vulnerable.

La UE debería trabajar con sus socios para articular mejor los vínculos entre la protección internacional y el desarrollo. Los conceptos y dispositivos para mejorar la transición entre la ayuda humanitaria y el desarrollo también deben desarrollarse más.

Los marcos de la política de asilo y la capacidad de protección en los países terceros deben reforzarse. Esto se conseguirá mediante una cooperación más amplia con los países terceros, entre otras cosas en el marco de los **Programas Regionales de Protección (PRP)**. Un PRP en el norte de África para Egipto, Túnez y Libia es un ejemplo destacado a este respecto.

Gradualmente, la **OEAA** debería involucrarse más en la generación de capacidad de asilo en los países terceros, incluida la ayuda para actividades de reasentamiento.

Debería reforzarse el papel de los PRP como instrumento clave para este nuevo pilar, ya que hasta ahora han estado infrautilizados. Deben reforzarse los PRP existentes y proponerse PRP adicionales, cuando sea pertinente, incluso en el marco de los diálogos sobre migración de la UE con las regiones y países de que se trate. El PRP debe seguir centrándose en la generación de sistemas de protección de las capacidades y de asilo en los países socios y regiones. Los programas de desarrollo para los refugiados y las personas desplazadas internamente y los programas de reducción del riesgo de catástrofes en estas regiones deben continuar y, cuando sea necesario, reforzarse, en coherencia y de forma complementaria a los PRP. A cada PRP

debe añadirse un mayor componente de reasentamiento como muestra de solidaridad internacional y como instrumento clave en la búsqueda ordenada del acceso a soluciones durables en la UE.

Para muchos de los refugiados más vulnerables, el reasentamiento sigue siendo la única solución duradera viable. En este contexto, la UE ha elaborado un «Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento» con el fin de **incrementar el reasentamiento en Europa** y realizar a la vez un uso más estratégico del mismo. Deben ofrecerse más plazas de reasentamiento en la UE, junto con garantías procesales de reinstalación para más casos de reasentamiento a tratar en los países de primer asilo. Esto exige una mayor financiación, elección de los procedimientos y mejora de la capacidad logística y técnica.

### ***Recomendaciones***

En el ámbito del tercer pilar, el GAMM debe centrarse en las siguientes prioridades:

- **Programas Regionales de Protección (PRP)** para fortalecer las capacidades de protección y los sistemas de asilo de los países y regiones socios.
- Apoyo de la **OEAA** para generar capacidad de asilo en los países terceros, incluso en forma de apoyo para las actividades de reasentamiento.
- Mejora del **reasentamiento** en la UE en cooperación con los socios.
- Mayores esfuerzos para resolver las **situaciones prolongadas de refugiados**, incluida la ayuda específica a las personas desplazadas.

### **Cuarto pilar: Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad**

La UE y la comunidad internacional han realizado grandes esfuerzos para promover los resultados beneficiosos de la migración para el desarrollo. Se ha avanzado mucho para favorecer el efecto positivo de las remesas y las iniciativas voluntarias de la diáspora. Sin embargo, las **desventajas**, como la fuga de cerebros, los costes sociales y la dependencia de los mercados de trabajo exteriores, también tienen que tratarse conjuntamente a través de asociaciones. Los procedimientos para acceder al número limitado de oportunidades de migración legal no son a menudo transparentes y sí excesivamente burocráticos. Como consecuencia de ello, muchos migrantes se dirigen a intermediarios no oficiales, que a menudo tienen conexiones con la delincuencia organizada. Los migrantes no solo estarán más expuestos a riesgos, abusos y explotación, sino que también verán reducido su ahorro potencial.

La **migración interregional e intrarregional** en las regiones en desarrollo superan con creces la migración a la UE. Esta migración «Sur-Sur» a menudo aporta beneficios a los migrantes en forma de mejores oportunidades de trabajo e ingresos superiores a los disponibles en su lugar de origen. Como en otras situaciones, muchos migrantes son explotados y víctimas de abusos y engaños. Los captadores, intermediarios, empleadores o círculos de delincuencia organizada pueden abusar de los migrantes no prevenidos. Así pues, ofrecer información y apoyo para proteger los derechos de los migrantes es de vital importancia. La UE puede ayudar a los migrantes a trasladarse de forma organizada y volver a

casa con los recursos y las cualificaciones que sus países de origen a menudo necesitan con urgencia<sup>21</sup>.

La UE y sus países socios han avanzado mucho en el abaratamiento de los servicios de **remesas**, y los han hecho más transparentes, más competitivos y más fiables. Los informes bianuales sobre la coherencia de las políticas de desarrollo han contribuido a que surja un enfoque general de toda la administración en la UE. Se ha facilitado la participación de las asociaciones de la **diáspora** en el desarrollo de su país de origen, cuya muestra más reciente es el apoyo a la creación de una plataforma de la diáspora a nivel de la UE. Una mayor participación **de los grupos de la diáspora y de los migrantes** puede contribuir también a lograr el objetivo del nuevo Enfoque Global para abordar, de manera más sistemática, **los derechos de los migrantes y la autonomía de los mismos**.

Han aumentado los esfuerzos para atenuar la **fuga de cerebros** apoyando el Código de buenas prácticas de la OMS sobre la contratación internacional de personal sanitario. La UE debe promover los esfuerzos de los Estados miembros por facilitar la migración circular del personal sanitario, de modo que sus cualificaciones y conocimientos puedan ser beneficiosos tanto para los países de origen como de destino. La Directiva sobre la tarjeta azul de la UE permite a los Estados miembros desestimar las solicitudes, con el fin de garantizar una contratación ética, y a la Comisión supervisar la aplicación de la Directiva con el fin de atenuar la fuga de cerebros.

La UE debe reforzar su apoyo al **desarrollo de las capacidades** en los países socios. Deberá reforzarse la coordinación y la coherencia entre las políticas nacionales de migración y desarrollo y los vínculos con la creación de empleo y las políticas en materia de educación, sanidad y vivienda. El debate en ocasiones excesivamente optimista sobre el potencial «beneficioso para todos» debe ser más equilibrio tomando en serio los inconvenientes de la migración, en particular sus **costes sociales** y los riesgos de las familias de acabar dependiendo de los ingresos procedentes de las remesas. Los Estados socios podrían recibir asistencia de la UE para la puesta en marcha de marcos nacionales para la transferencia y portabilidad de las pensiones desde el extranjero, teniendo debidamente en cuenta la competencia de los Estados miembros en este ámbito.

Para que **la migración se integre de manera efectiva en la filosofía del desarrollo** debe formar parte integrante de un conjunto de políticas sectoriales (agricultura, sanidad, educación, etc.). Paralelamente, deben promoverse iniciativas específicas relacionadas con la migración. Debe abordarse la sensibilización, que a menudo sigue siendo limitada entre los profesionales, acerca de la importancia de las cuestiones relacionadas con la migración para el desarrollo, tanto en la UE como en sus países socios. A este respecto, resulta esencial integrar los desafíos relacionados con la migración intrarregional como uno de los asuntos del GAMM, de modo que el papel potencialmente beneficioso de la migración en la cooperación regional y el desarrollo puedan identificarse y promoverse correctamente. Los países socios también deberán ser más conscientes de sus posibilidades de destinar la financiación del desarrollo a las iniciativas relacionadas con la migración en los Programas Indicativos

---

<sup>21</sup> Como se señala en la Comunicación de la Comisión COM(2011)637 «Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: un programa para el cambio», la UE va a ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus políticas, capacidades y acciones, en el contexto de la movilidad de las personas tanto a nivel regional como mundial. Apoya la agenda del trabajo digno y sistemas de protección social y fomenta políticas que faciliten la movilidad laboral regional, y apoyará los esfuerzos concretos destinados a explotar plenamente las relaciones entre migración, movilidad y empleo.

Nacionales que definen su cooperación al desarrollo con la UE. Esta relación debe ser más profunda en el marco de la política de desarrollo.

La coherencia política también puede facilitarse mediante **Perfiles Migratorios Amplios**, que se utilizan cada vez más para producir una base de datos factuales sobre el vínculo entre migración y desarrollo mejor y más sostenible. Reúnen a todas las partes interesadas en un proceso específico para cada país a fin de detectar y tratar lagunas y necesidades de datos sobre los actuales patrones migratorios, las tendencias del mercado de trabajo, los marcos legislativo y político, la información sobre los flujos de remesas, las diásporas y otros datos relacionados con el desarrollo. La responsabilidad debe ser del país socio, y la sostenibilidad debe garantizarse mediante un refuerzo suficiente de las capacidades.

### **Recomendaciones**

En el ámbito del cuarto pilar, el GAMM debe centrarse en las siguientes prioridades:

- Promover el **Código** de buenas prácticas **de la OMS** sobre la contratación internacional de personal sanitario y supervisar la aplicación de la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE para atenuar la fuga de cerebros.
- Explorar la creación de **vectores de inversión de la diáspora** que puedan canalizar las contribuciones voluntarias de la diáspora y la adición de recursos de la UE para impulsar las iniciativas orientadas al desarrollo y las inversiones en los países prioritarios, como en el Mediterráneo Meridional.
- **Asociaciones entre el sector público y el privado** para que **los empresarios migrantes y las PYME** se involucren en el comercio, la inversión y las transferencias de cualificaciones entre los Estados miembros de la UE y los países socios.
- Explorar la utilidad de un **foro anual sobre las remesas** y recomendaciones para finales de 2012 sobre la base de un estudio sobre **la viabilidad de un portal común de la UE sobre las remesas**.
- Asistencia a los países socios para **identificar y supervisar a los captadores de buena fe** con objeto de dar autonomía a los migrantes y, en particular, con el fin de facilitar la migración circular.

## **6. FINANCIACIÓN Y SEGUIMIENTO**

La satisfactoria aplicación del Enfoque Global depende de una **financiación adecuada**. Los **instrumentos financieros geográficos** y **temáticos** siguen siendo de importancia clave para la cooperación exterior y tendrán que utilizarse de manera global y coherente, aprovechando la experiencia, por ejemplo, del Programa Temático sobre Migración y Asilo (2007-2013). La futura programación y las modalidades de asignación de instrumentos exteriores de la UE deben seguir contribuyendo a los objetivos del Enfoque Global, al tiempo que se respetan los objetivos generales de estos instrumentos y de acuerdo con sus normas.

Además de estos instrumentos externos, y en consonancia con los principios de subsidiariedad y complementariedad, el **futuro Fondo para el Asilo y la Migración de la UE** y el **Fondo para la Seguridad Interior** (en particular, en materia de gestión de fronteras) también deben

poder hacer sus aportaciones a la financiación del GAMM. Estos fondos tendrán especial importancia para las actividades que, en primer lugar, sirven los intereses de la UE, pero se están aplicando en un país tercero. Deberán, por lo tanto, utilizarse para actividades específicas que complementen las financiadas como instrumentos geográficas o de otro tipo, con el fin de evitar la duplicación y en armonía y coherencia con las consideraciones de política exterior y/o a efectos de las políticas de desarrollo.

Los **Estados miembros** deben seguir contribuyendo directamente a la financiación del Enfoque Global, por ejemplo al aplicar este en la cooperación bilateral, al implicarse en procesos regionales y al participar en Asociaciones de Movilidad y Programas Comunes con socios prioritarios. Las relaciones entre la UE y sus Estados socios forman el núcleo del GAMM, pero el papel de la **sociedad civil** es también importante para la aplicación de iniciativas concretas. Su papel debe reflejarse en las disposiciones financieras y contractuales.

Por último, la aplicación del GAMM debe ser eficaz e incluir un proceso de seguimiento. A partir de junio de 2013 debe adoptarse un **informe del GAMM** cada dos años. Debe basarse en la información facilitada por los Estados miembros, las delegaciones de la UE, las agencias de la UE y los países socios, y se presentará bajo la responsabilidad de la Comisión en asociación con el SEAE.

El objetivo del informe será realizar un seguimiento de los objetivos de las políticas esbozados en la presente Comunicación que abarque todos los procesos de diálogo y cooperación más importantes para la UE. Evaluará los avances en los cuatro pilares del GAMM y en las herramientas e instrumentos utilizados, aplicando un método de evaluación comparable que ilustrará los cambios a lo largo del tiempo. El informe evaluará si se han cumplido los objetivos y de qué modo y dará recomendaciones. Deberá recogerse y difundirse sistemáticamente información sobre los avances en los diversos diálogos, Asociaciones de Movilidad y CAMM, incluso en una **página web consagrada al GAMM** (con una interfaz pública y una interna de la UE, que también debería tratar de desarrollar una red de puntos de contacto en la UE). A tal efecto, podría crearse un **proyecto de apoyo al GAMM** específico.

#### **Recomendaciones**

- El GAMM debe seguir siendo apoyado por una **combinación de instrumentos financieros que se refuercen mutuamente**, aportados tanto por la UE como por sus **Estados miembros**.
- A nivel de la UE, entre estos instrumentos deben figurar los **instrumentos externos geográficos y temáticos**, el **futuro Fondo para el Asilo y la Migración** y el **futuro Fondo para la Seguridad Interior**.
- Con el fin de garantizar la transparencia y mejorar la aplicación, los resultados del GAMM deben presentarse en un **informe de situación** bienal, y comunicarse de nuevo a través de una **página web específica**.

#### **CONCLUSIONES**

La UE está afectada por una **multitud de retos y oportunidades** en el ámbito de la migración y la movilidad. Para que aumente la prosperidad en la UE, debe ser más competitiva, atrayendo a los mejores, así como a las inversiones. Con el fin de gestionar la movilidad en un

entorno seguro, la UE debe proseguir su diálogo y cooperación prioritarios con los países socios en la política de vecindad de la UE y con otros más alejados. Para ofrecer protección internacional a aquellos que la necesiten y mejorar el impacto en el desarrollo de la migración y la movilidad para sus socios, la UE deberá ser un actor principal en la gobernanza mundial.

La Comisión confía en que las propuestas políticas y las medidas operativas propuestas en la presente Comunicación permitan a la UE y a sus Estados miembros abordar estos desafíos.

Basándose en el marco político y jurídico global en el ámbito de la migración y la movilidad presentados por la Comisión en sus Comunicaciones de 4 y 24 de mayo de 2011 y en los seis años de experiencia de la aplicación del anterior enfoque, la Comisión está convencida de que ha llegado el momento de que la UE considere cómo **consolidar** todo ello como **marco general** para la **política exterior de migración de la UE**. Para alcanzar este objetivo, el Enfoque Global debe estar firmemente integrado en la **política exterior general de la UE**, incluida aquí la **cooperación al desarrollo**, y mejor alineado con las prioridades de la política interior de la UE. En línea con el Tratado de Lisboa, la UE tendrá que hablar con una sola voz, también en lo relativo a su política exterior de migración.

Para estructurar y facilitar este proceso, la UE necesita un marco político estratégico acordado que sea claro, coherente y fácil de comunicar. La UE estará mejor equipada para la gobernanza de la migración tanto internamente como a nivel internacional solo si sigue reforzando el diálogo y la cooperación con sus países socios.

La Comisión considera que el nuevo Enfoque Global de la UE para la migración y la movilidad (GAMM) representa el marco estratégico necesario para aportar un **valor añadido** a la actuación de los Estados miembros y de la UE en este ámbito. Puede abordar las preocupaciones y aspiraciones de la UE en el ámbito de la migración y la movilidad de manera más efectiva y eficaz que los Estados miembros de forma individual. Ofrece un apoyo y un impulso preciosos para las políticas bilaterales y nacionales de los Estados miembros en este ámbito. La Comisión, el SEAE y los Estados miembros deben colaborar estrechamente para garantizar una **actuación coherente** dentro de este marco común de la UE.

## ANEXO

### CONCLUSIONES DEL DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Aprovechar al máximo el **efecto positivo de la migración** en el desarrollo de los países socios (tanto de origen como de destino), **limitando** al mismo tiempo sus **consecuencias negativas**, seguirá siendo una de las prioridades fundamentales del GAMM. Se seguirá un enfoque más centrado en la migración sin olvidar la responsabilidad de los países socios para la concepción de políticas adecuadas. En cuanto al tradicional Programa sobre Migración y Desarrollo, hasta ahora se han logrado resultados significativos, pero siguen existiendo otros retos que serán abordados.

La migración es ahora parte integrante de una serie de **estrategias de desarrollo nacional y regional**. Varios países y regiones socios han recibido apoyo para desarrollar y aplicar sus propias estrategias de migración, recopilar y analizar los datos sobre migración y generar la capacidad de las instituciones pertinentes. La UE seguirá respaldando esos esfuerzos para gestionar la migración en un marco de desarrollo coherente y acorde con las particularidades y prioridades locales.

Los objetivos de desarrollo se están teniendo en cuenta cada vez más en las políticas de migración de la UE y de los países socios. Al mismo tiempo, la dimensión de la migración se tiene cada vez más en cuenta en las estrategias de desarrollo. La UE seguirá promoviendo el programa para la **Coherencia de las Políticas de Desarrollo**, con el fin de determinar y abordar posibles incoherencias en la legislación y en las políticas de la UE y sus Estados miembros y de reforzar la capacidad y los mecanismos en los países terceros en este ámbito.

La UE tiene un amplio reconocimiento como una de las principales partes interesadas a nivel internacional en lo que respecta a facilitar unos flujos de **remesas** privados más baratos y más seguros a los países en vías de desarrollo, al tiempo que aumenta su repercusión en el desarrollo. La Comisión Europea ha puesto en marcha un estudio para que la ayude a proponer nuevas recomendaciones y evaluar la pertinencia y viabilidad de un portal común de la UE sobre las remesas. También deben realizarse más esfuerzos en la generación de capacidades para apoyar a los países socios interesados en la concepción de marcos normativos y en el fomento de los conocimientos financieros, las nuevas tecnologías y el acceso al crédito con el fin de estimular la inversión productiva y la creación de empleo. Se podría considerar la posibilidad de establecer un foro anual sobre las remesas (oficial o extraoficial). En cualquier caso, serían necesarios más intercambios de información entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea sobre los proyectos en el ámbito de la remesas para evitar duplicidades e identificar las mejores prácticas.

La UE ha intensificado sus esfuerzos para apoyar a los **grupos de la diáspora** con sede en Europa dispuestos a participar en proyectos de desarrollo en sus países de origen, y trabajar con ellos. También está apoyando cada vez más los esfuerzos similares de los países socios. La UE seguirá trabajando en la creación de una base de datos de las organizaciones de la diáspora con sede en los diferentes Estados miembros con el fin de hacerles participar en mayor medida en el diálogo político y de difundir la información. Seguirá invirtiendo en la movilización de su contribución al desarrollo, y tratará de aprovechar mejor los conocimientos y experiencia de sus socios, en particular para apoyar a los empresarios y las PYME. La UE también estudiará cómo contribuir más a añadir valor a las cualificaciones y conocimientos de los migrantes en sus países de origen, así como la posibilidad de apoyar el

voluntariado relacionado con la diáspora y los fondos de la misma aportados por los países socios.

Se ha logrado avanzar un poco en la lucha contra la **fuga de cerebros**, especialmente en el sector sanitario, y el apoyo a las políticas sobre el mercado de trabajo y el trabajo digno en los países socios es otra estrategia clave para ayudarles a atraer y conservar a trabajadores cualificados. La UE seguirá analizando ejemplos de captación de cerebros y evaluando la manera de aumentar dicha captación, así como la de luchar contra la fuga de los mismos. Una opción que considerar podría ser la inclusión de estrategias para retener trabajadores cualificados en los diálogos políticos sobre la migración con los países socios.

Se ha fomentado la **movilidad circular** con una serie de medidas legislativas nacionales y de la UE y con proyectos específicos. Debe promoverse una mayor **transferibilidad de los derechos de seguridad social** como importante incentivo para la migración circular y, más en general, para la movilidad laboral legal. La UE y sus Estados miembros deben seguir estableciendo marcos jurídicos que permitan varios permisos de entrada y periodos de ausencia del país de residencia temporal para que los migrantes, los países de origen y los países de destino puedan aprovechar al máximo los beneficios de la migración.

Yendo más allá del programa tradicional, la UE está trabajando para conseguir la creación de un marco más general para acompañar y proteger a los migrantes a lo largo de sus rutas migratorias, que también debería tener en cuenta las consecuencias sociales de la migración.

Esto incluye abordar las consecuencias de los flujos de emigración en los países de origen, en particular mejorando el conocimiento de los efectos perjudiciales sufridos por **los niños y las familias que permanecen en el país de origen**, y atenuándolos, y teniendo en cuenta el impacto social potencialmente negativo de las remesas sobre las familias y las comunidades. La UE también está apoyando los esfuerzos suplementarios realizados en materia de retornos sostenibles, incluidas la garantía de los medios de subsistencia y la reintegración en el mercado de trabajo nacional.

Este enfoque incluye la protección de los **derechos humanos de todos los migrantes** en tránsito centrándose en: la protección de los migrantes vulnerables (menores no acompañados, solicitantes de asilo, víctimas de la trata de seres humanos, migrantes en situación de desamparo, etc.) y en las necesidades específicas de las mujeres; el apoyo al desarrollo de las capacidades de las fuerzas de seguridad y los sistemas de orientación; el apoyo de la prevención, protección y persecución de delitos y violaciones de los derechos humanos cometidos contra los migrantes, incluidos los que viajan de manera irregular; y la garantía de unas condiciones de vida dignas para los migrantes en los centros de acogida de los países terceros.

La intensificación de los esfuerzos para mejorar la **integración** de los migrantes en los países de destino es un componente clave de este enfoque, ya que está relacionada con las redes de la diáspora y el comercio, las cualificaciones y los flujos de inversión. Debe mejorarse la comprensión y la actuación sobre la integración social y la adaptación de las políticas sociales (sobre todo en materia de sanidad y educación), la integración económica y laboral y la lucha contra la xenofobia y la exclusión social. A este respecto, debe reforzarse la integración de las necesidades específicas de los migrantes forzosos en las políticas de desarrollo de los países terceros.

Con el fin de hacer que la cooperación operativa resulte más eficaz y de alcanzar estos objetivos, se hará un esfuerzo para **apoyar a las delegaciones de la UE**, incluida la formación

específica y los intercambios de conocimientos y experiencia sobre asuntos de migración, y para coordinar y movilizar mejor los instrumentos financieros de la UE disponibles, incluso a través de más intercambios con los Estados miembros sobre sus propios proyectos de migración y desarrollo.

Las recientes consultas celebradas por la Comisión confirman que la realidad y los retos a los que se enfrentan los países socios en lo relativo a la relación entre migración y desarrollo son mucho más amplios y complejos que la política que se ha llevado hasta ahora.

La migración repercute significativamente en el desarrollo de los países terceros. Una serie de países han basado en parte su modelo de desarrollo económico en la inmigración o la emigración, sin tener en cuenta ni los costes económicos y sociales ni las consecuencias o la contribución prevista al crecimiento y el desarrollo sostenible. Numerosos países terceros hacen frente a los flujos migratorios que son esenciales para sus economías, pero carecen de un marco político estructurado y específico. A menudo falta una sensibilización sobre las sinergias e interdependencias entre la migración y otras políticas, como la política de empleo nacional o los acuerdos comerciales. La influencia de una serie de políticas públicas sobre sus pautas de migración pasa a menudo desapercibida. En caso de crisis o conflictos, son difíciles de afrontar las variaciones en los flujos que podrían desestabilizar economías y debilitar la cohesión social. El predominio del sector extraoficial en muchos países en vías de desarrollo contribuye al empleo de trabajadores irregulares con todos los problemas consiguientes de explotación, trata de seres humanos, tráfico de los mismos y las consecuencias sociales (como el dumping social).

Hay una creciente necesidad de promover la **gobernanza de la migración** desde la perspectiva del desarrollo a todos los niveles y de mejorar la comprensión del nexo entre desarrollo y migración, ya sea en las políticas estatales de migración y asilo o en otros sectores que puedan repercutir en la migración, o en los que esta pueda repercutir. La reflexión sobre estos aspectos debería estar en línea con el Programa de trabajo sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo y debería responder a los cambios en las necesidades de los países socios.