

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.6.2008
COM(2008) 359 final

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

**Una Política Común de Emigración para Europa:
Principios, medidas e instrumentos**

{SEC(2008) 2026}
{SEC(2008) 2027}

I. INTRODUCCIÓN

La inmigración a la UE es una realidad. La inmigración actual, que a fines del presente documento se refiere a nacionales de países terceros y no a ciudadanos de la UE, representa alrededor del 3,8 % de la población total de la UE¹. Desde 2002, se han producido entre 1,5 y 2 millones de llegadas netas por año en la UE. El 1 enero 2006 había 18,5 millones de nacionales de países terceros residentes en la UE.

No hay razones para creer que el flujo de inmigrantes vaya a disminuir.

Basándose en su tradición humanitaria, Europa debe continuar mostrando solidaridad con los refugiados y las personas que necesitan protección. Entre los principales factores que fomentan o retraen la movilidad internacional de las personas se cuentan las diferencias económicas entre los países/regiones en desarrollo y los desarrollados, la globalización, el comercio, los problemas de carácter político y la inestabilidad en los países de origen, y las posibilidades de encontrar trabajo en los países desarrollados.

En el contexto de una Europa que envejece, **la contribución potencial de la inmigración a la eficacia económica de la UE es importante.** Los europeos viven cada vez más años, la llamada generación del «baby boom» (explosión de la natalidad) se acerca a la jubilación y los índices de natalidad son bajos. En 2007, la población activa de la UE en conjunto, es decir, el total de personas con trabajo y personas desempleadas, era de unos 235 millones². Según las últimas proyecciones demográficas³, para 2060, la población de la UE en edad de trabajar se calcula que habrá descendido en 50 millones, incluso si se mantiene un nivel de inmigración neta similar a los niveles históricos, y descendería en casi 110 millones si no se mantiene esa inmigración neta. Esta evolución presenta riesgos para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y de protección social y exigiría un mayor gasto público⁴.

La inmigración es una realidad que es necesario gestionar eficazmente. En una Europa abierta y sin fronteras interiores, ningún Estado miembro puede gestionar solo la inmigración. Se trata de un área sin fronteras interiores que, desde el 20 de diciembre de 2007, cuenta con 24 países y casi 405 millones de personas, que tiene además una política común de visados. Las economías de la UE están profundamente integradas, aunque subsisten todavía muchas diferencias en la productividad económica y en el mercado de trabajo. La UE, además, se ha convertido en un actor cada vez más importante en la escena internacional, y su actuación común en el exterior se amplía constantemente a nuevos ámbitos, siendo la inmigración uno de ellos. Todo lo cual significa que las políticas y medidas adoptadas por un Estado miembro en materia de inmigración ya no afectan únicamente a su situación nacional sino que pueden tener repercusiones en otros Estados miembros y en la UE en su conjunto.

¹ La cifra del 3.8 % se refiere al porcentaje de la población de la UE que es nacional de un tercer país: Cabe señalar que muchas de estas personas no son ellos mismos inmigrantes sino descendientes de inmigrantes que no han adoptado la ciudadanía de su país de residencia

² Eurostat, estadísticas de población y condiciones sociales.

³ Eurostat – proyecciones demográficas EUROPOP2008, escenario de convergencia en base a 20008, año de convergencia 2150.

⁴ Véase la publicación del Comité de Política Económica y la Comisión Europea (DG ECFIN), (2006), «*The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*», *European Economy, Special Reports N° 1*, 2006.

La UE ha estado esforzándose en desarrollar una política común desde 1999, cuando, por primera vez, su competencia en este ámbito fue claramente reconocida en el Tratado CE. Ya existe una serie de instrumentos y estrategias comunes que abordan la inmigración tanto en su dimensión externa como interna.

Pero estos logros no son suficientes. Se necesita un enfoque político común basado en los logros anteriores y cuya finalidad sea proporcionar seguidamente un marco coherente para las futuras acciones de los Estados miembros y de la propia UE. El valor añadido de la UE será aportar instrumentos europeos cuando sean necesarios y el marco adecuado para lograr la coherencia cuando los Estados miembros actúen dentro del ámbito de sus competencias. La transparencia y confianza mutuas son ahora especialmente necesarias para que este enfoque común se materialice y produzca resultados.

Aunque, hasta cierto punto, la inmigración podrá mitigar los problemas derivados del envejecimiento de la población, tendrá todavía un mayor papel en ayudar a resolver los problemas futuros del déficit de mano de obra y personal cualificado y en aumentar el potencial de crecimiento de la UE y su **prosperidad**, en complemento de las reformas estructurales en curso. Por ello, la inmigración se ha convertido en un factor importante en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, que reconoce que una gestión adecuada de la inmigración económica es un factor esencial para la competitividad de la UE. Esto también ha sido reconocido por el Consejo Europeo de la primavera de 2008.

Además de su potencial económico, la inmigración puede también enriquecer a la sociedad europea en términos de diversidad cultural. No obstante, **el potencial beneficioso de la inmigración solo puede materializarse si su integración en las sociedades de acogida se realiza con éxito**. Para ello es necesario adoptar un enfoque que no considere únicamente los beneficios que puede aportar la inmigración a la sociedad de acogida sino que tenga también en cuenta los intereses de los inmigrantes. Europa es, y continuará siendo, un entorno favorable de acogida para aquellas personas a quienes se les ha concedido el derecho de estancia, ya sean inmigrantes laborales, miembros de sus familias, estudiantes o personas que necesitan protección internacional. Estar a la altura de este reto plantea una serie de cuestiones complejas. Aunque el acceso al mercado laboral es la vía esencial para la integración, las cifras actuales muestran que, globalmente, los índices de desempleo de los inmigrantes son con frecuencia más elevados que los de los nacionales de la UE, aunque hay grandes variaciones entre los distintos Estados miembros. Además, incluso cuando trabajan, los inmigrantes suelen estar más expuestos al empleo precario o a trabajar en puestos de menor calidad o para los que están excesivamente cualificados, de modo que sus conocimientos no se utilizan plenamente («desperdicio de cerebros»). Ello contribuye a que sea más probable que los inmigrantes se dediquen a trabajar «en negro», siendo las mujeres inmigrantes de países terceros las que se enfrentan a mayores dificultades en el mercado laboral. Por otra parte, los conocimientos lingüísticos de los inmigrantes y la trayectoria académica de sus hijos son a menudo insatisfactorios, lo que es preocupante para su desarrollo personal y profesional futuro.

Se requieren mecanismos basados en la **solidaridad** entre los Estados miembros y la UE para repartirse la carga y coordinar las políticas, ya que es necesario financiar el control de la gestión de fronteras, las políticas de integración y otras necesidades, todo lo cual repercute en las finanzas públicas nacionales, regionales y locales. Ocuparse convenientemente de la inmigración también requiere una estrecha cooperación con países terceros para hacer frente a situaciones de interés mutuo, incluidos los problemas originados por la «fuga de cerebros», así como para las estrategias de respuesta tales como la migración circular.

Para gestionar eficazmente la inmigración se requiere abordar diversas cuestiones relacionadas con la **seguridad** de nuestras sociedades y de los propios inmigrantes, para lo cual es necesario luchar contra la inmigración ilegal y las actividades delictivas con ella relacionadas, equilibrando adecuadamente las inquietudes colectivas sobre seguridad y la integridad individual. Es necesario combatir el empleo ilegal ya que crea situaciones de abuso y de violación de los derechos y libertades individuales. Perjudica, igualmente, a la inmigración legal y tiene implicaciones negativas sobre la cohesión y la competencia leal.

La Comisión presentó este nuevo planteamiento del desarrollo futuro de una **política europea común de inmigración** en su Comunicación de 5 de diciembre de 2007⁵. En diciembre de 2007, el Consejo Europeo declaró que el desarrollo de una política común de inmigración para complementar las políticas de los Estados miembros continúa siendo una prioridad fundamental e instó a la Comisión a presentar propuestas en este sentido en 2008. Una política común de inmigración es una prioridad clave para la UE⁶ si se desea que todos juntos aprovechemos los beneficios y abordemos los retos con éxito. Esta política común debe tener por objeto el enfoque coordinado e integrado de la inmigración, tanto a nivel europeo como nacional y regional, lo que implica ocuparse de las distintas dimensiones de este fenómeno e integrar la inmigración en los objetivos principales de la política de la UE: **prosperidad, solidaridad y seguridad**.

- Esta política debe desarrollarse de forma **conjunta y solidaria** por los Estados miembros y la Comisión, en respuesta al compromiso político renovado sobre inmigración del Consejo Europeo de diciembre de 2007.
- Debe consolidarse a partir de unos **principios comunes** políticamente vinculantes que se acordarán al más alto nivel político para seguidamente aplicarse mediante **acciones concretas**.
- La aplicación de estas medidas debe controlarse mediante un **mecanismo de seguimiento y una metodología común** específicos.
- Debe basarse en los **valores universales** de respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, asumidos por la UE, así como en el pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Basándose en su tradición humanitaria, Europa debe continuar mostrando solidaridad con los refugiados y las personas que necesitan protección⁷.

La **agenda social renovada de la UE en material de acceso, oportunidad y solidaridad**, que la Comisión presentará antes del verano, fomentará la instauración de una sociedad integrada e inclusiva, en la que las oportunidades sean accesibles a todos. En particular, proporcionará nuevos instrumentos que contribuyan a desarrollar una nueva política común de inmigración.

⁵ COM (2007) 780 final.

⁶ Aunque el desarrollo de esta política debe ir acompañado de la eliminación gradual de las disposiciones transitorias existentes que todavía limitan la libre circulación de los nacionales de algunos Estados miembros de la UE, la presente Comunicación trata únicamente de cuestiones relacionadas con la inmigración de nacionales de países terceros, no de la circulación intrarregional de nacionales de la UE.

⁷ Este aspecto se concretizará ulteriormente al elaborar la segunda fase del Sistema Común Europeo de Asilo. Véase el «Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE», que se presenta conjuntamente con la presente Comunicación - COM (2008) 360.

La presente Comunicación se debería adoptarse junto con el Plan de Política de Asilo. Ambos documentos pretenden presentar los elementos restantes del Programa de La Haya de 2004 por lo que respecta a la inmigración y al asilo.

En la primavera del año próximo, la Comisión tiene intención de presentar una comunicación global con propuestas específicas para avanzar los trabajos en el área de Justicia, Libertad y Seguridad en su conjunto con vistas al nuevo programa quinquenal en este ámbito que está previsto aprobar en la segunda mitad de 2009.

II. PRINCIPIOS COMUNES BÁSICOS PARA EL ULTERIOR DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN

El texto que sigue propone **diez principios comunes** sobre los cuales se debe articularse la política común de inmigración, agrupados bajo los epígrafes de: prosperidad, seguridad y solidaridad. Tras la enunciación del cada principio, para ilustrar su aplicación futura, se incluyen ejemplos de acciones concretas que deben llevarse a cabo a nivel de la UE o del Estado miembro, según convenga, destinadas a poner en práctica dichos principios.

PROSPERIDAD: contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE

El Consejo Europeo de la primavera de 2008 instó a la Comisión a abordar los aspectos relativos al «impacto, tanto social como en materia de empleo, de la migración de nacionales de terceros países» en el contexto de sus propuestas relativas a una política común de inmigración⁸. Será necesario evaluar la migración económica a la UE en el futuro, habida cuenta, entre otras cosas, de la adecuación de las cualificaciones de los inmigrantes a las necesidades de los mercados laborales nacionales. Además de la apertura de vías para la inmigración laboral, deberán proporcionarse oportunidades y medios para que otras categorías de inmigrantes entren y residan legalmente en la UE, con carácter temporal o permanente. Se estimulará la integración de inmigrantes legales, lo cual requiere un compromiso claro por parte tanto de las sociedades de acogida como de los propios inmigrantes.

1. Prosperidad e inmigración: Normas claras y condiciones similares

La política común de inmigración debe fomentar la inmigración legal, que debe regirse por normas claras, transparentes y justas. Se debe proporcionar la información necesaria a los ciudadanos de terceros países para comprender los requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE. Es necesario garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, con el fin de aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de la UE.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Definir normas claras y transparentes para la entrada y residencia de nacionales de terceros países y para que ejerzan actividades remuneradas o independientes.

⁸ Conclusiones de la Presidencia – Bruselas, 13 y 14 de marzo de 2008, punto 14.

- Proporcionar información a los inmigrantes y solicitantes potenciales que incluya asimismo información sobre sus derechos y sobre las normas que tienen que acatar una vez que sean residentes legales en la UE.
- Clarificar las normas y ofrecer ayuda y asistencia en los países, tanto de origen como de destino, para facilitar el cumplimiento de los requisitos de entrada y de residencia.
- Esforzarse en establecer una política común de visados que permita responder con flexibilidad a los movimientos de carácter temporal de las personas físicas a fines profesionales o de educación (p.ej., traslados de personal dentro de la misma empresa, proveedores contractuales de servicios, profesionales independientes y viajes de negocios, estudiantes, investigadores, representantes o funcionarios de Gobierno, personal de organizaciones internacionales o regionales).

2. Prosperidad e inmigración: Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades

Como parte de la Estrategia de Lisboa, la inmigración con fines económicos debe responder a una evaluación de los mercados laborales de la UE basada en las necesidades, que tenga en cuenta todos los sectores y niveles de cualificación para mejorar la economía europea basada en los conocimientos, incrementar el crecimiento económico y hacer frente a los requisitos del mercado laboral. Esto debe hacerse respetando plenamente el principio de la preferencia comunitaria, el derecho de los Estados miembros a determinar el número de admisiones y los derechos de los inmigrantes, e implicando activamente a los interlocutores sociales y a las autoridades regionales y locales.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Empezar una evaluación general de las futuras necesidades de trabajadores cualificados en Europa hasta 2020, de acuerdo con lo solicitado por el Consejo Europeo de la primavera de 2008, teniendo en cuenta el impacto de los cambios tecnológicos, el envejecimiento de la población, los flujos migratorios y las transformaciones en la división global del trabajo. También deben evaluarse periódicamente las necesidades actuales y a medio plazo del mercado laboral en los Estados miembros para todos los sectores y niveles de formación.
- Empezar a elaborar «perfiles de inmigración»⁹ que proporcionen un panorama completo de la situación de la inmigración en cada Estado miembro en un momento dado, en particular por lo que se refiere a su participación en el mercado laboral nacional y al sumario de cualificaciones de los flujos migratorios (tanto actuales como potenciales). Para apoyar

⁹ Los «perfiles de inmigración» recogerán de forma estructurada toda la información necesaria para promover un enfoque de la gestión de la migración basado en pruebas fehacientes. Las necesidades del mercado laboral constituirán el elemento central de estos perfiles. Además de recopilar la información sobre la situación del mercado laboral, las tasas de desempleo, la situación actual de oferta y demanda laboral, también deberán identificar las potenciales carencias de personal especializado por sector y actividad profesional. El establecimiento de perfiles de inmigración permitirá a la UE y a sus Estados miembros poner en marcha programas de adecuación laboral tanto con terceros países como en el seno de la UE. Los perfiles de inmigración también recogerán información sobre las cualificaciones disponibles en las comunidades transnacionales, la composición de los flujos migratorios, incluso en términos de género y edad, así como los flujos financieros entrantes y salientes vinculados a la migración, incluidas las remesas de los emigrantes.

esta medida, debe garantizarse la disponibilidad de datos consistentes, completos y comparables sobre la inmigración, con información sobre los flujos migratorios y la inmigración existente, tanto a nivel nacional como de la UE.

- Aumentar la disponibilidad y eficacia de las estrategias y medidas para la adecuación laboral, incluida la mejora de la formación y educación de trabajadores de terceros países a fin de adaptar las cualificaciones que tienen los inmigrantes a las características de los mercados laborales nacionales, fomentar el establecimiento de mecanismos apropiados para el reconocimiento de cualificaciones profesionales adquiridas fuera de la UE y proporcionar información y formación en los países de origen.
- Analizar la situación actual y las tendencias futuras con respecto al espíritu empresarial de los inmigrantes, así como los impedimentos legislativos y prácticos actuales que pueden encontrar los inmigrantes dispuestos a emprender actividades empresariales en la UE. Basándose en esta evaluación, proponer medidas para apoyar el espíritu empresarial de los inmigrantes.
- Invertir más en medidas destinadas a integrar en el mercado laboral a nacionales de terceros países económicamente inactivos o en paro que ya residen legalmente en los Estados miembros de la UE (p.ej., formando asistentes sanitarios u otros trabajadores en el ámbito de la salud), con especial atención a las mujeres.
- Identificar medidas que pueden ofrecer una alternativa real al empleo ilegal o crear incentivos para el empleo legal.

3. **Prosperidad e inmigración: la integración es la clave del éxito de la inmigración**

La integración de inmigrantes legales debe mejorarse mediante el incremento de los esfuerzos de los Estados miembros de acogida y la contribución de los propios inmigrantes («proceso recíproco») de conformidad con los principios básicos comunes de la política de integración adoptados en 2004. Deben proporcionarse a los inmigrantes oportunidades de participar y desarrollar al máximo sus capacidades. Las sociedades europeas deben mejorar su capacidad de gestionar la diversidad inherente a la inmigración y aumentar la cohesión social.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Afianzar más la aplicación del marco de la UE en materia de integración, por ejemplo, la participación ciudadana, la integración en el mercado laboral, la integración social, las medidas contra la discriminación, la igualdad de oportunidades, la enseñanza y las medidas a favor de los jóvenes, el diálogo intercultural y la gestión de la diversidad.
- Fomentar el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas para mejorar la capacidad de los países de acogida en la gestión de su creciente diversidad, incluidas las medidas para abordar los retos en materia de educación a que se enfrentan los alumnos inmigrantes. Desarrollar indicadores comunes y la capacidad estadística adecuada que deben utilizar los Estados miembros para evaluar los resultados de las políticas de integración.

- Apoyar el desarrollo de programas específicos de integración para los nuevos inmigrantes, incluida la facilitación del aprendizaje de la lengua y poniendo énfasis en las competencias práctica interculturales que sean necesarias para una buena adaptación, así como el compromiso con los valores europeos fundamentales, lo que podría explorarse ulteriormente especificando los derechos fundamentales y las obligaciones de los nuevos inmigrantes en el marco de procedimientos nacionales específicos (p.ej., currículos de integración, compromisos explícitos de integración, programas de bienvenida, planes nacionales de ciudadanía e integración, cursos de introducción u orientación cívica).
- Estimular la gestión de la diversidad en el lugar de trabajo y ofrecer también las oportunidades de promoción existentes a los nacionales de terceros países que residen y trabajan legalmente en el país. Las políticas en este ámbito deben tener por objeto proporcionar vías de mejora social en la UE a todos los trabajadores, garantizar los derechos sociales fundamentales y favorecer la cohesión social y condiciones laborales correctas. En este contexto, debe prestarse la debida atención a la participación en el mercado laboral de las mujeres inmigrantes y de los inmigrantes que se encuentren más alejados de éste.
- Garantizar el acceso efectivo y no discriminatorio de los inmigrantes legales a la atención sanitaria y a la protección social, y una aplicación efectiva de la legislación de la UE que establezca que los nacionales de terceros países tengan el mismo trato que los nacionales de la UE con respecto a la coordinación de los regímenes de seguridad social en toda la UE¹⁰. La UE y los Estados miembros deben, además, promover la transparencia de las normas aplicables a los derechos de pensión si los emigrantes desean volver a su país de origen.
- Explorar el incremento de la participación a nivel local, nacional y europeo para reflejar la identidad múltiple y cambiante de las sociedades europeas.
- Explorar los vínculos entre las nuevas tendencias de la inmigración, por ejemplo la migración circular, y la integración.
- Evaluar la aplicación y la necesidad de modificar la Directiva 2003/86/CE del Consejo relativa al derecho a la reunificación familiar.
- Continuar acogiendo a los refugiados y a las personas que necesiten protección y desarrollar ulteriormente esta tradición humanitaria al elaborar la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo¹¹.

¹⁰ En 2003, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n° 859/03 (DO L 124 de 20.5.2003) por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 a los nacionales de terceros países que (1) residen legalmente en la UE y (2) se encuentran en una situación transfronteriza. En julio de 2007, la Comisión aprobó una propuesta por la que se amplían las disposiciones del Reglamento 883/04 (que sustituirá al Reglamento (CEE) n° 1408/71) a los nacionales de terceros países que (1) residen legalmente en la UE y (2) se encuentran en una situación transfronteriza - COM (2007) 439 final).

¹¹ Véase el «Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE», que se presenta conjuntamente con la presente Comunicación - COM (2008) 360 final.

SOLIDARIDAD: coordinación entre Estados miembros y cooperación con terceros países

Una política común de inmigración debe basarse en la solidaridad entre los Estados miembros, como se consagra en el Tratado CE. La solidaridad y la responsabilidad son esenciales en un dominio en el que la Comunidad Europea y los Estados miembros comparten competencias. La aplicación de una política común sólo tendrá éxito si se basa en esfuerzos conjuntos. Aunque los Estados miembros tienen trasfondos históricos, económicos y demográficos diversos que determinan sus políticas nacionales de inmigración, éstas tienen claramente un impacto que trasciende las fronteras nacionales, por lo que ningún Estado miembro puede controlar eficazmente o tratar todos los aspectos de la inmigración individualmente y, por consiguiente, será necesario coordinar las decisiones que puedan tener repercusiones en otros Estados miembros. Otra expresión concreta de solidaridad es el reparto de los costes financieros. Efectivamente, la gestión de la inmigración tiene repercusiones sobre las finanzas públicas. Podrán utilizarse fondos de la UE para fomentar la aplicación de principios comunes, y también deben mancomunarse los recursos nacionales, en su caso, para garantizar su eficacia. Se ha añadido una dimensión adicional de solidaridad con el «Enfoque Global de la Migración», con objeto de conseguir una mejor gestión de los flujos migratorios en interés de todos los actores implicados, incluidas las comunidades de inmigrantes y diásporas, debiendo asimismo asociar a los países de origen y de tránsito a la acción de la UE e incluyendo las cuestiones relacionadas con la inmigración en el diálogo con terceros países y en la política de cooperación al desarrollo de la UE.

4. Solidaridad e inmigración: transparencia, confianza y cooperación

La política común de inmigración debe basarse en un elevado nivel de solidaridad política y operativa, confianza mutua, transparencia, responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Mejorar la distribución de información y el intercambio común de opiniones en la UE, con objeto de intercambiar buenas prácticas, incrementar la confianza mutua y adoptar enfoques coordinados ante cuestiones de interés mutuo, al tiempo que se toman en consideración las diferencias en las tradiciones y realidades de la inmigración.
- Crear los mecanismos necesarios o mejorar su funcionamiento para supervisar el impacto de las medidas nacionales en materia de inmigración más allá de las fronteras nacionales dentro de la UE, para así superar las incoherencias y mejorar la coordinación a escala de la UE.
- Desarrollar sistemas interoperativos y aumentar la puesta en común de medios técnicos (equipos y mecanismos de apoyo mutuo), haciendo un uso estratégico de los recursos financieros y humanos para lograr una gestión más eficaz de la inmigración.
- Mejorar la comunicación interna y externa sobre las políticas de inmigración de la UE y los objetivos y estrategias de la misma, para que la Unión se exprese con una sola voz.

5. **Solidaridad e inmigración: utilización eficaz y coherente de los medios disponibles**

La solidaridad necesaria para permitir que las políticas comunes de inmigración logren sus objetivos estratégicos debe incorporar un fuerte componente financiero que tenga en cuenta la situación específica de las fronteras exteriores de determinados Estados miembros y los retos migratorios concretos a los que estos se enfrentan.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Garantizar, de conformidad con el principio de una sana gestión financiera, la utilización estratégica del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013) como mecanismo para repartir los costes como complemento de los recursos presupuestarios nacionales de los Estados miembros.
- Explorar todo el potencial de los diversos mecanismos existentes en los cuatro instrumentos del citado Programa General para reforzar la capacidad de los Estados miembros de aplicar políticas efectivas y de responder al mismo tiempo a las necesidades urgentes o a situaciones específicas, como pueden ser la de una afluencia masiva de inmigrantes.
- Revisar constantemente, para cada instrumento del programa, el dispositivo de distribución para la asignación de recursos a los Estados miembros y ajustarlo según sea necesario para reflejar aumentos de demandas y nuevas situaciones.
- Mejorar la coordinación de actividades financiadas mediante recursos comunitarios y nacionales tomando en consideración la mejora de la transparencia, la coherencia y la eficacia para evitar duplicaciones y cumplir los objetivos estratégicos de la política de inmigración así como de otros ámbitos con ella relacionados.

6. **Solidaridad e inmigración: asociación con terceros países**

La gestión eficaz de los flujos de migración requiere una asociación y cooperación auténticas con terceros países. Los problemas de la emigración deben integrarse plenamente en la cooperación al desarrollo de la Unión y en otras políticas exteriores. La UE debe trabajar en estrecha colaboración con países socios sobre las oportunidades de circulación legal de las personas, las capacidades de gestión de la migración, la identificación de los factores que empujan a emigrar, protegiendo los derechos fundamentales, luchando contra los flujos irregulares y fomentando las oportunidades para permitir que la emigración contribuya al desarrollo.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Ayudar a terceros países a elaborar su marco legislativo nacional y establecer sistemas de inmigración y asilo, dentro del pleno respeto de los convenios internacionales pertinentes.
- Reforzar la cooperación el apoyo y el desarrollo de capacidades en países socios con objeto de elaborar estrategias para una inmigración bien gestionada, identificar los factores que empujan a emigrar y apoyar el desarrollo de medidas eficaces de adaptación; mitigar la fuga de cerebros, mediante acciones, en particular, en los ámbitos de la formación, la

contratación, el retorno, el trabajo digno, normas éticas de contratación y evaluando las tendencias en sus propios mercados laborales nacionales, ajustarse a normas decentes de trabajo, desarrollar sistemas de educación y formación profesional alineados a las necesidades de los mercados laborales, y explotar el potencial de las remesas de los emigrantes para el desarrollo, en particular mediante la mejora de las estadísticas, la reducción de los costes de transacción y apoyando el desarrollo del sector financiero.

- Hacer un uso coherente y estratégico de todos los instrumentos estratégicos desarrollados estos últimos años en el marco del «Enfoque Global de la Migración», como son los perfiles de migración de países terceros y las plataformas de cooperación.
- Utilizar los nuevos instrumentos de la nueva política, en su caso, cuando se trate de países candidatos y países candidatos potenciales que ya disponen de mecanismos de cooperación con la UE bien desarrollados, para consolidar la cooperación existente.
- Trabajar estrechamente con los socios africanos a fin de aplicar conjuntamente el «Proceso de Rabat» de 2006 sobre migración y desarrollo, y la Asociación UE-África en materia de inmigración, movilidad y empleo, acordada en Lisboa en diciembre de 2007.
- Continuar utilizando el diálogo político y sectorial con los países implicados en la política europea de vecindad, así como con Asia y con América Latina y el Caribe, para profundizar nuestro mutuo entendimiento de los retos migratorios planteados y reforzar la cooperación existente.
- Acordar, junto con los Estados miembros interesados, asociaciones de movilidad con países socios, preparando la vía para acuerdos de gestión de la inmigración laboral con aliados estratégicos a largo plazo así como cooperación en cuestiones de retorno.
- Trabajar con los países de origen, con arreglo al principio de responsabilidad compartida, para sensibilizarlos sobre la necesidad de disuadir a sus ciudadanos de entrar y residir ilegalmente en el territorio de la UE.
- Proporcionar posibilidades reales para la migración circular, mediante la creación o el reforzamiento de medidas legales y operativas que otorguen a los inmigrantes legales el derecho de acceso prioritario a la residencia legal ulterior en la UE.
- Incluir disposiciones en materia de coordinación de la seguridad social en los acuerdos de asociación celebrados por la UE y sus Estados miembros con terceros países. Aparte del principio de igualdad de trato, tales disposiciones podrían incluir la posibilidad de transferir los derechos sociales adquiridos, en particular, los derechos de pensión.
- Asegurarse de la disponibilidad de los recursos apropiados y de su utilización eficaz en todos los instrumentos financieros nacionales y comunitarios pertinentes para poner en práctica el «Enfoque Global de la Migración» en todas sus dimensiones, al tiempo que se respeta la financiación ya acordada a nivel comunitario.

SEGURIDAD: Combatir eficazmente la inmigración ilegal

La prevención y la reducción de la inmigración clandestina en todas sus dimensiones es un elemento vital para la credibilidad y aceptación pública de las políticas de inmigración legal. El control del acceso al territorio de la UE debe reforzarse para fomentar una gestión

aduanera verdaderamente integrada, garantizando al mismo tiempo el fácil acceso a los viajeros genuinos y personas que necesitan protección y manteniendo a Europa abierta al mundo. A pesar de ser un fenómeno que también concierne a muchos ciudadanos de la UE, el trabajo no declarado y el empleo ilegal pueden actuar como factores que impulsan la inmigración clandestina, por lo que será necesario abordarlos. La intensificación de la lucha contra el contrabando de emigrantes y todos los aspectos de la trata de seres humanos constituyen prioridades esenciales de la UE y de sus Estados miembros. Una política sostenible y efectiva de retorno -basada en normas claras, transparentes y justas- debe apoyar a los Estados miembros que necesitan repatriar a nacionales de terceros países que no cumplen, o que ya no cumplen, las condiciones necesarias para permanecer en la UE. Las regularizaciones indiscriminadas masivas o a gran escala de inmigrantes en situación ilegal no constituyen un instrumento eficaz y sostenible para gestionar la migración y deben evitarse. Todas estas políticas y medidas deben respetar plenamente la dignidad, los derechos fundamentales y las libertades de las personas afectadas.

7. Seguridad e inmigración: una política de visados que responde a los intereses de Europa y de sus socios

La política común en materia de visados debería facilitar la entrada de visitantes genuinos y aumentar la seguridad. Las nuevas tecnologías deben utilizarse, cuando sea oportuno, para permitir controles diferenciados de los solicitantes de visados, basados en la evaluación de riesgos y en un amplio intercambio de información entre los Estados miembros, al tiempo que se respeta plenamente la legislación en materia de protección de datos y de la privacidad.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Establecer un planteamiento integrado, en cuatro etapas, de tal forma que los controles se realicen sistemáticamente en cada etapa cuando los inmigrantes viajan a la Unión (en los consulados, a su llegada, dentro del territorio y a su salida).
- Sustituir los actuales visados nacionales Schengen por visados europeos uniformes Schengen, permitiendo la igualdad de trato de todos los solicitantes de visado y una aplicación plenamente armonizada de los criterios de los controles de seguridad.
- Expedir visados en centros consulares comunes que representen a varios o a todos los Estados miembros, lo que permitirá economías de escala así como el fácil acceso a los solicitantes de visado de todos los terceros países.
- Explorar la posibilidad de crear un sistema que requiera a los nacionales de terceros países obtener una autorización electrónica de viajar antes de partir a un territorio de la UE.
- Explorar ulteriormente las oportunidades de facilitar la expedición de visados y de mejorar la coordinación de los procedimientos de visado, incluso para los visados de larga duración.

8. Seguridad e inmigración: gestión integrada de fronteras

Debe preservarse la integridad del espacio Schengen sin controles sobre las personas en las fronteras interiores. La gestión integrada de las fronteras exteriores debe consolidarse y desarrollar estrategias de control de fronteras en

consonancia con las políticas sobre el control aduanero y la prevención de otras amenazas a la seguridad y a la protección.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Reforzar la dimensión operativa de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), ampliando su mandato funcional, y sus competencias para iniciar operaciones que impliquen controles fronterizos en zonas identificadas como zonas de alto riesgo y expuestas a una presión migratoria excepcional.
- Desarrollar un planteamiento integrado para mejorar la utilización de nuevas tecnologías, haciendo uso de las herramientas existentes y previstas de las TI, avanzando hacia la integración de las características funcionales individuales de los distintos sistemas que forman parte de la arquitectura global de las TI; hacer uso de todo el potencial del Séptimo Programa Marco de Investigación.
- Seguir consolidando el concepto del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), mejorando la coordinación dentro de los propios Estados miembros, entre Estados miembros y entre los medios utilizados y las actividades realizadas por los Estados miembros en beneficio de las políticas pertinentes en materia de vigilancia y mantenimiento la seguridad interior.
- Desarrollar un planteamiento estratégico y coordinado de la cooperación con terceros países a nivel europeo, con apoyo específico para establecer una capacidad de gestión de fronteras eficaz y sostenible en los países socios clave de tránsito y origen, para lo cual FRONTEX debe desempeñar un papel prominente realizando misiones de ayuda en materia de fronteras en esos países.
- Continuar apoyando el desarrollo de capacidades de control de fronteras en los Estados miembros, con técnicas punteras, uniformes e interoperativas utilizando más ampliamente la solidaridad financiera europea y desarrollando nuevos mecanismos para un reparto genuino y eficaz de las cargas a que se enfrentan los Estados miembros que actualmente o en el futuro experimentan llegadas recurrentes y masivas de inmigrantes ilegales, combinando los recursos europeos y los recursos nacionales mancomunados.
- Aumentar la cooperación entre autoridades de los Estados miembros para desarrollar una ventanilla única de fronteras terrestres, donde cada viajero, como norma, sea objeto de un único control a cargo de una única autoridad.

9. Seguridad e inmigración: Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y la tolerancia cero para la trata de seres humanos

La UE y sus Estados miembros deben desarrollar una política coherente de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El trabajo no declarado y el empleo ilegal¹² en sus diversas formas deben combatirse eficazmente mediante medidas preventivas, la aplicación de la legislación y

¹² El trabajo no declarado y el empleo ilegal de nacionales de la UE deberían también ser abordados por los Estados miembros. El presente documento no trata el aspecto interno a la UE de este problema.

sanciones. Debe reforzarse la protección y el apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Proporcionar adecuados recursos financieros y humanos para investigar los casos de tráfico ilícito y de contrabando e incrementar el número y la calidad de los controles, en especial en forma de inspecciones en el lugar de trabajo.
- Implicar activamente a los representantes de los trabajadores y de los empresarios en la lucha contra el trabajo no declarado y el empleo ilegal.
- Desarrollar mecanismos de análisis de riesgos y reforzar la cooperación y los controles cruzados de distintas administraciones para aumentar la tasa de detección del trabajo no declarado, tanto de residentes ilegales como legales nacionales de terceros países.
- Facilitar los intercambios de buenas prácticas, una evaluación más sistemática de las políticas y una mejor evaluación de la amplitud del trabajo no declarado y del empleo ilegal.
- Incrementar el uso de la biometría como herramienta importante en la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.
- Asegurarse de que los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE tienen acceso a servicios esenciales para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales (p.ej., la educación de los niños, atención sanitaria básica).
- Proteger y ayudar a las víctimas de la trata de seres humanos, en particular a las mujeres y niños, evaluando y revisando el régimen común existente; continuar desarrollando las posibilidades legales y operativas para facilitar la recuperación y reintegración de víctimas en la sociedad o lugar de acogida, incluso mediante programas específicos para ello.
- Reforzar el marco jurídico existente para combatir la facilitación de las entradas y estancias ilegales así como la explotación sexual infantil y el material de abuso sexual infantil para tener en cuenta los nuevos fenómenos delictivos.
- Intensificar la actuación de la UE a nivel regional e internacional, a fin de garantizar que los instrumentos internacionales aplicables en materia de contrabando de emigrantes y trata de seres humanos se apliquen efectivamente, a través de una cooperación más firme, continuada y eficaz.

10. Seguridad e inmigración: políticas de retorno sostenibles y efectivas

Las medidas de retorno efectivas son un componente imprescindible de la política de la UE en materia de inmigración clandestina. Deben evitarse las regularizaciones indiscriminadas a gran escala de personas que permanecen ilegalmente en el país, al tiempo que se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes.

Para que ello sea posible, la UE y sus Estados miembros deben:

- Dar una auténtica dimensión europea a las políticas de retorno garantizando plenamente el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno.
- Reforzar la cooperación práctica entre los Estados miembros en la ejecución de medidas de retorno y aumentar el papel de FRONTEX con respecto a las operaciones conjuntas de retorno por avión.
- Supervisar la aplicación y observancia de la Directiva relativa a procedimientos y normas comunes de los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (una vez que entre en vigor).
- Concebir medidas para facilitar la identificación de retornados indocumentados y para impedir la usurpación de identidad.
- Tomar medidas para asegurarse de que todos los terceros países cumplen con la obligación de readmitir a sus propios nacionales.
- Evaluar todos los acuerdos de readmisión existentes con vistas a facilitar su aplicación práctica y para extraer enseñanzas para la negociación de futuros acuerdos.
- Desarrollar un planteamiento común de la regularización, incluidos los requisitos mínimos para la distribución temprana de información.
- Considerar la posibilidad de introducir un permiso de tránsito europeo para facilitar el retorno de emigrantes indocumentados.

III. CONCLUSIONES: GOBERNANZA DE LA INMIGRACIÓN

Se invita al **Consejo Europeo** a aprobar los principios comunes propuestos en la presente Comunicación, sobre los que debe apoyarse la política común de inmigración. Estos principios se deben aplicar mediante acciones concretas, como se ha sugerido anteriormente, y deben ser objeto de un seguimiento periódico a través de un nuevo mecanismo de supervisión y evaluación, incluida su evaluación periódica.

La política común de inmigración debe realizarse de forma **conjunta y solidaria** por los Estados miembros y las instituciones de la UE. El marco de esta política debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a cambios, vinculados sobre todo a la situación económica, al mercado y a los progresos tecnológicos. En particular, la política común de inmigración debe desarrollarse mediante:

1. Una **actuación coordinada y coherente** de la UE y sus Estados miembros:
 - Los principios comunes y las medidas concretas de la política común de inmigración deben aplicarse con **total transparencia** a escala europea, nacional o regional, según los casos.
 - Para lograr el justo equilibrio entre las necesidades del mercado laboral, las repercusiones económicas, los resultados a nivel de la sociedad, las políticas de integración y los objetivos de política exterior, debe haber **una coordinación más sólida entre la UE y los niveles nacional, regional y local**, especialmente en el ámbito de las estadísticas y de las políticas económicas, sociales y de desarrollo.
 - **Las cuestiones relacionadas con la inmigración se deben tener en consideración en las demás políticas** que puedan estar relacionadas con ella («incorporación»). Las dimensiones económica, social e internacional de la inmigración deben integrarse en todos las políticas pertinentes, incluidas las de desarrollo, comercio, la política de cohesión, la política social y de empleo, las políticas de medio ambiente, de educación, de sanidad, de agricultura y pesca; la política de seguridad y la política económica y fiscal.
 - Se deben establecer o consolidar mecanismos para fomentar la oportuna **consulta de los interlocutores pertinentes** sobre futuros perfeccionamientos de la política de inmigración, entre otros, las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales, los expertos académicos, las organizaciones internacionales, las asociaciones de inmigrantes y la sociedad civil.
 - Debe estimularse el intercambio de **mejores prácticas**, el aprendizaje mutuo a todos los niveles y la difusión efectiva de conocimientos sobre las políticas de inmigración e integración más eficaces.

2. Una **metodología común** para la UE y sus Estados miembros para garantizar la transparencia, la confianza mutua y la coherencia. Esta metodología se compone de los siguientes elementos:
 - Los principios comunes deben traducirse en **indicadores y objetivos comunes** para la UE y cada Estado miembro a fin de garantizar su aplicación.
 - Los objetivos e indicadores comunes acordados se deben integrarse en los **perfiles nacionales de inmigración** que deben desarrollarse en cooperación con cada Estado miembro para mejorar el conocimiento de los flujos migratorios. Estos perfiles determinarán la situación del mercado laboral nacional y las tendencias de la inmigración, contribuyendo a reforzar la base factual de elementos necesarios para elaborar políticas de inmigración que aborden eficazmente las necesidades prioritarias de los Estados miembros. Deberán compilar toda la información pertinente necesaria y su ámbito debe incluir tanto a los inmigrantes que ya se encuentran en su territorio como a los inmigrantes potenciales. Estos perfiles deberán examinar la combinación de cualificaciones de la población inmigrante e determinar las necesidades laborales futuras.
 - Con el fin de supervisar, evaluar y continuar el desarrollo de la estrategia de integración, los **Estados miembros deberán informar anualmente a la**

Comisión sobre la ejecución de los objetivos comunes y sobre sus perfiles nacionales de inmigración.

- Los informes anuales de los Estados miembros servirán de base al **informe anual de síntesis de la Comisión**, que se enviará también al Parlamento Europeo.

Sobre la base del informe de síntesis de la Comisión, **Consejo Europeo de primavera** podrá hacer una **evaluación política** anual de la situación y, en su caso, formular recomendaciones.

ANEXO

RESUMEN - LOS DIEZ PRINCIPIOS COMUNES

(1) **Prosperidad e inmigración: Normas claras y condiciones similares**

La política común de inmigración debe fomentar la inmigración legal, que debe regirse por normas claras, transparentes y justas. Se debe proporcionar la información necesaria a los ciudadanos de terceros países para comprender los requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE. Es necesario garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, con el fin de aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de la UE.

(2) **Prosperidad e inmigración: Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades**

Como parte de la Estrategia de Lisboa, la inmigración con fines económicos debe responder a una evaluación de los mercados laborales de la UE basada en las necesidades, que tenga en cuenta todos los sectores y niveles de cualificación para mejorar la economía europea basada en los conocimientos, incrementar el crecimiento económico y hacer frente a los requisitos del mercado laboral. Esto debe hacerse respetando plenamente el principio de la preferencia comunitaria, el derecho de los Estados miembros a determinar el número de admisiones y los derechos de los inmigrantes, e implicando activamente a los interlocutores sociales y a las autoridades regionales y locales.

(3) **Prosperidad e inmigración: la integración es la clave del éxito de la inmigración**

La integración de inmigrantes legales debe mejorarse mediante el incremento de los esfuerzos de los Estados miembros de acogida y la contribución de los propios inmigrantes («proceso recíproco») de conformidad con los principios básicos comunes de la política de integración adoptados en 2004. Deben proporcionarse a los inmigrantes oportunidades de participar y desarrollar al máximo sus capacidades. Las sociedades europeas deben mejorar su capacidad de gestionar la diversidad inherente a la inmigración y aumentar la cohesión social.

(4) **Solidaridad e inmigración: transparencia, confianza y cooperación**

La política común de inmigración debe basarse en un elevado nivel de solidaridad política y operativa, confianza mutua, transparencia, responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

(5) **Solidaridad e inmigración: Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles**

La solidaridad necesaria para permitir que las políticas comunes de inmigración La solidaridad necesaria para permitir que las políticas comunes de inmigración logren sus objetivos estratégicos debe incorporar un **fuerte componente financiero** que tenga en cuenta la situación específica de las fronteras exteriores de determinados Estados miembros y los retos migratorios concretos a los que estos se enfrentan.

(6) **Solidaridad e inmigración: asociación con terceros países**

La gestión eficaz de los flujos de migración requiere una **asociación y cooperación auténticas con terceros países**. Los problemas de la emigración deben integrarse plenamente en la cooperación al desarrollo de la Unión y en otras políticas exteriores. La UE debe trabajar en estrecha colaboración con países socios sobre las oportunidades de circulación legal de las personas, las capacidades de gestión de la migración, la identificación de los factores que empujan a emigrar, protegiendo los derechos fundamentales, luchando contra los flujos irregulares y fomentando las oportunidades para permitir que la emigración contribuya al desarrollo.

(7) **Seguridad e inmigración: Una política de visados al servicio de los intereses de Europa**

La **política común en materia de visados** debería facilitar la entrada de visitantes genuinos y aumentar la seguridad. Las nuevas tecnologías deben utilizarse, cuando sea oportuno, para permitir controles diferenciados de los solicitantes de visados, basados en la evaluación de riesgos y en un amplio intercambio de información entre los Estados miembros, al tiempo que se respeta plenamente la legislación en materia de protección de datos y de la privacidad.

(8) **Seguridad e inmigración: gestión integrada de fronteras**

Debe preservarse la integridad del espacio Schengen sin controles sobre las personas en las fronteras interiores. La **gestión integrada de las fronteras exteriores** debe consolidarse y desarrollar estrategias de control de fronteras en consonancia con las políticas sobre el control aduanero y la prevención de otras amenazas a la seguridad y a la protección.

(9) **Seguridad e inmigración: Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y la tolerancia cero para la trata de seres humanos**

La UE y sus Estados miembros deben desarrollar una política coherente de lucha contra la **inmigración clandestina y la trata de seres humanos**. El trabajo no declarado y el **empleo ilegal** en sus diversas formas deben combatirse eficazmente mediante medidas preventivas, la aplicación de la legislación y sanciones. Debe reforzarse la protección y el apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos.

(10) **Seguridad e inmigración: políticas de retorno efectivas y sostenibles**

Las **medidas de retorno efectivas** son un componente imprescindible de la política de la UE en materia de inmigración clandestina. Deben evitarse las **regularizaciones** indiscriminadas a gran escala de personas que permanecen ilegalmente en el país, al tiempo que se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes.