



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 5 de mayo de 2011
(OR. en)**

9731/11

**JAI 278
ASIM 47
COMIX 301**

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	5 de mayo de 2011
Destinatario:	Sr. D. Pierre de BOISSIEU, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción:	COM(2011) 248 final
Asunto:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Comunicación sobre migración

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2011) 248 final.

Adj.: COM(2011) 248 final



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 4.5.2011
COM(2011) 248 final

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

Comunicación sobre migración

ÍNDICE

1.	Introducción.....	2
2.	Atravesar las fronteras	4
2.1.	Afrontar las crisis: medidas a corto plazo	4
2.2.	Controles fronterizos.....	6
2.3.	La gobernanza de Schengen	7
2.4.	Prevenir la inmigración irregular.....	8
3.	Trasladarse a un espacio sin fronteras interiores y vivir en él.....	9
3.1.	Movilidad organizada	9
3.2.	Una política coherente de movilidad que incluya los visados.....	10
3.3.	Una buena gestión de la inmigración legal	12
3.4.	Construir una sociedad inclusiva integrando a los inmigrantes	13
4.	Facilitar protección internacional a las personas que la necesitan	14
5.	La migración en las relaciones exteriores más allá de las crisis.....	16
5.1.	Un planteamiento global de la migración	16
5.2.	Superar las crisis: colaboración entre la UE y los países del sur del Mediterráneo ...	17
	ANEXO 1.....	19
	ANEXO 2.....	22

1. INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos en el sur del Mediterráneo han supuesto para millones de personas que viven en países vecinos de la UE la esperanza de una vida mejor, así como de un mayor respeto de los derechos humanos, el pluralismo, el Estado de Derecho y la justicia social. Como sucede a menudo en los alzamientos democráticos es posible que, a corto y medio plazo, traigan también consigo un periodo de agitación e inseguridad. Los disturbios políticos y los conflictos militares han provocado la pérdida de vidas humanas y el desplazamiento de cientos de miles de personas, no solo de los países afectados directamente por los cambios, como Túnez y Libia, sino también de otros países.

Los recientes acontecimientos, de proporciones históricas, que están teniendo lugar en los países del sur del Mediterráneo han confirmado la necesidad de que la UE cuente con una política sólida y común en materia de migración y asilo. Ahora resulta más necesario que nunca conseguir avances sustanciales en legislación, en cooperación operacional y en nuestras relaciones con los países terceros. El objetivo de la presente Comunicación es mostrar las propuestas recientes y futuras en un marco que tenga en cuenta todos los aspectos pertinentes y que permita a la UE y a sus Estados miembros gestionar el asilo, la migración y la movilidad de los nacionales de terceros países en un entorno seguro.

Algunos Estados miembros, como Italia, Malta, Grecia y Chipre están expuestos más directamente a la llegada masiva de inmigrantes irregulares y, en menor medida, de personas que necesitan protección internacional. No se trata únicamente de un problema nacional; debe ser gestionado a escala de la UE y requiere una auténtica solidaridad entre los Estados miembros.

La UE debe garantizar una asistencia rápida a todos los que la necesitan –como lo ha hecho especialmente en la frontera entre Libia y Túnez– y acoger a aquellas personas que requieren protección internacional. Si bien la UE debe mantener y consolidar su tradición como tierra de asilo y protección, también tiene que prever los instrumentos adecuados para evitar que un gran número de inmigrantes por razones económicas atraviesen las fronteras de manera irregular. Persiguiendo estos objetivos, la gestión eficaz de sus fronteras es una condición necesaria para su credibilidad tanto en el interior como en el exterior de la Unión.

La cambiante situación en nuestra vecindad meridional requiere respuestas rápidas. Partiendo de las conclusiones del Consejo Europeo de los días 11 y 25 de marzo, de la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril¹ y de la Comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante del día 8 de marzo, la Comisión presentará el 24 de mayo un conjunto de propuestas para que la UE pueda adoptar un enfoque coherente de los temas relacionados con la migración, la movilidad y la seguridad junto con los países del sur del Mediterráneo.

Ahora bien, la necesidad de hacer frente a esta situación complicada y en constante evolución no debe hacernos adoptar un planteamiento a corto plazo que se limite al control en las fronteras y olvide los temas que se plantean a más largo plazo. El diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes resultan esenciales. Esta colaboración debe basarse en la seguridad y la buena gobernanza a fin de establecer políticas mutuamente

¹ Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2011 sobre flujos migratorios provocados por la inestabilidad: ámbito de aplicación y papel de la política exterior de la UE [2010/2269(INI)].

beneficiosas en materia de inmigración legal. Implica asimismo una mayor cooperación económica a fin de poder generar las condiciones necesarias para el crecimiento y el empleo en los países de origen, abordar las causas de la inmigración irregular. Dicha cooperación también debería basarse en la aplicación del principio de condicionalidad a los asuntos de migración, a fin de lograr que nuestros socios se comprometan efectivamente en la prevención de los flujos migratorios irregulares, la gestión eficiente de sus fronteras y la colaboración para el retorno y la readmisión de migrantes irregulares.

Por otra parte, una política general de migración de personas que no son nacionales de la UE, basada en procedimientos comunes de admisión y que conceda un trato justo a los ciudadanos de terceros países contribuirá a la prosperidad futura de la UE. Como subrayaba la Estrategia de Europa 2020, uno de los retos económicos más acuciantes a que se enfrenta la UE es la necesidad de solucionar el declive demográfico de su población en edad laboral, a lo que se suma el hecho de que se prevé una escasez importante de cualificaciones en determinados sectores. Si desea seguir siendo competitiva y poder mantener la viabilidad de su modelo social, la UE ha de tomar medidas para mejorar la tasa de empleo de los residentes en la Unión, pero al mismo tiempo debe dar pasos concretos para satisfacer las necesidades que se prevén en su mercado de trabajo recurriendo a una inmigración de ciudadanos de terceros países capaz de satisfacer tales necesidades.

Asimismo, la UE debe asegurarse de que cuenta con procedimientos de asilo seguros y eficientes para las personas que necesitan protección. Sesenta años después de la firma de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ha llegado el momento de que la UE reitere su compromiso de ofrecer protección a cualquier ciudadano de un tercer país que sea perseguido o a cualquier persona apátrida que llegue a su territorio. Como acordó el Consejo Europeo, de aquí a 2012 es necesario completar un sistema común europeo de asilo que ofrezca un nivel elevado de protección y reduzca las disparidades existentes entre los sistemas de asilo de los Estados miembros.

Los temas relacionados con la inmigración tienen repercusiones políticas cada vez más importantes en la UE. El Consejo Europeo de octubre de 2008 adoptó un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo a fin de dar un nuevo impulso al desarrollo de una política común de la UE con cinco compromisos: organizar la inmigración legal, combatir la inmigración irregular, reforzar las fronteras exteriores, construir un sistema de asilo europeo y establecer una asociación mundial para la migración y el desarrollo. La hipótesis básica continúa siendo válida y debe seguir orientando nuestra actuación: mientras que una inmigración mal controlada puede afectar a la cohesión social y la confianza de los ciudadanos en un espacio de libre circulación sin fronteras interiores, una inmigración bien gestionada puede ser un activo positivo para la UE. El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo en diciembre de 2009, reiteraba estos compromisos y los exponía con más detalle, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ofrece un marco jurídico estable, global y más responsable para que la UE desarrolle su política de inmigración a través de una mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, y como han puesto crudamente de relieve los acontecimientos recientes, la UE sigue enfrentándose a retos importantes en el desarrollo de su política de inmigración. La vulnerabilidad de algunas secciones de sus fronteras exteriores es un claro ejemplo, especialmente en el sur del Mediterráneo y en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía. Concretamente, hay que tomar medidas para impedir la llegada a la UE de grandes cantidades de inmigrantes irregulares, a menudo explotados por redes criminales sin escrúpulos. En consecuencia, la UE debe buscar una política basada en la buena gestión de la inmigración,

garantizando que la necesidad de una mayor movilidad no socave la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión. Mientras que la presente Comunicación se centra en las regiones que plantean los problemas más inmediatos, la política de migración de la UE tiene un planteamiento geográfico global.

2. ATRAVESAR LAS FRONTERAS

2.1. Afrontar las crisis: medidas a corto plazo

Desde principios de año se han producido desplazamientos masivos de población desde varios países norteafricanos, especialmente Libia. Según las últimas estimaciones más de 650 000 personas han abandonado este país huyendo de la violencia. Estas personas han sido acogidas en los países vecinos, principalmente en Túnez y en Egipto, y desde entonces muchas han conseguido volver a sus países de origen, por sí mismas o con ayuda. Esta labor de acogida y repatriación ha sido posible gracias a la movilización masiva de recursos por parte de los países de acogida, la UE, las ONG y la comunidad internacional. Mediante su financiación humanitaria y el suministro de medios de transporte, la UE ha contribuido hasta la fecha a la repatriación de aproximadamente 50 000 nacionales de terceros países.

Miles de personas han intentado recientemente venir a la UE, lo que está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre los sistemas de protección y recepción de nuestros Estados miembros. Más de 20 000 emigrantes, procedentes en su mayoría de Túnez y, en menor medida, de otros países africanos, han conseguido entrar en la Unión de manera irregular, alcanzando las costas de Italia (sobre todo en la isla de Lampedusa) y Malta, y ambos países se encuentran sometidos a una fuerte presión migratoria. Se trata, en su mayor parte, de emigrantes por razones económicas que deben ser devueltos a sus países de origen. Además de los emigrantes y las personas desplazadas, un número considerable de refugiados de distintas nacionalidades, como somalíes, eritreos y sudaneses, han abandonado Libia y algunos han conseguido llegar a Italia o a Malta. Esta significativa afluencia, en la que hay menores no acompañados que necesitan medidas de acogida específicas para ellos, ha supuesto presiones adicionales para los sistemas sanitarios de los Estados miembros más afectados, que han de facilitar atención sanitaria a los inmigrantes que la necesitan y llevar a cabo la prevención y los reconocimientos médicos necesarios.

Es importante diferenciar entre emigrantes irregulares (emigrantes económicos que intentan atravesar ilegalmente las fronteras de la UE), refugiados, o posibles solicitantes de asilo, y desplazados temporalmente (como los extranjeros que trabajaban en Libia, se han visto expulsados por el conflicto y desean regresar a sus países de origen), ya que sus estatutos jurídicos, así como la ayuda que la UE puede ofrecerles, son diferentes.

La Unión Europea ha respondido a todos estos retos con prontitud y actitud proactiva. Se han movilizado fondos por la Comisión y los Estados miembros para ayudar a gestionar la emergencia humanitaria generada por la afluencia repentina de refugiados y desplazados a los países vecinos de Libia. Esto ha permitido acoger temporalmente a los refugiados y desplazados, satisfacer sus necesidades básicas y ayudarles a volver a sus países de origen. Hasta el momento, la contribución total de la UE asciende a 100 millones EUR en ayuda humanitaria, de los cuales casi la mitad, 48,8 millones, han sido aportados por la Comisión.

Además, se ha puesto en marcha el Mecanismo de Protección Civil de la UE para facilitar la repatriación tanto de nacionales de la UE como de nacionales de terceros países. A este fin, 15

Estados miembros han proporcionado medios de transporte, coordinados por el Centro de Control e Información de la Comisión. Es evidente la necesidad de proseguir con este esfuerzo colectivo. Para responder a estos flujos migratorios irregulares y mixtos a través del Mar Mediterráneo, Frontex ha puesto en marcha la extensión de la operación conjunta Hermes PEV 2011 con el fin de ayudar a Italia a controlar los buques que transportan emigrantes y refugiados. EUROPOL ha enviado a Italia un equipo de especialistas para ayudar a las fuerzas y cuerpos de seguridad a identificar a posibles delincuentes entre los inmigrantes irregulares que han llegado a territorio italiano.

Aquellos Estados miembros que se encuentran más expuestos a la afluencia creciente de refugiados e inmigrantes irregulares han recibido ayuda para hacer frente a las consecuencias financieras de los desplazamientos. A este fin se han destinado unos 25 millones EUR con cargo al Fondo para las Fronteras Exteriores y el Fondo Europeo para los Refugiados.

Ahora bien, aunque la crisis actual confirma la necesidad de una **mayor solidaridad** en toda Europa y de un reparto más equilibrado de las responsabilidades, hay que reconocer que la UE no está bien equipada para ayudar a los Estados miembros que se encuentran más expuestos ante los movimientos migratorios masivos.

Los recursos financieros disponibles con cargo al Programa General *Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios*² no son suficientes para responder a todas las solicitudes de ayuda. En primer lugar, estos fondos no pueden movilizarse fácilmente, ya que están concebidos para intervenir en situaciones estables y no para afrontar emergencias y crisis. En segundo lugar, la magnitud de los problemas supera ampliamente los instrumentos existentes.

En el contexto del próximo Marco Financiero Plurianual, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deberán extraer enseñanzas de la crisis actual. Para que la UE pueda reaccionar de manera rápida y efectiva ante acontecimientos o emergencias imprevistos, será necesario adaptar la financiación de la UE de forma que pueda movilizarse con mucha mayor rapidez y flexibilidad, también en los países terceros.

Además, en el contexto de la revisión del Reglamento financiero de la UE en curso, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían apoyar la propuesta de la Comisión para crear sus propios **fondos fiduciarios**, lo cual permitirá reunir las contribuciones de los donantes especialmente en casos de crisis y en fases posteriores a las crisis. En principio existen otras formas de solidaridad para responder a los dramáticos acontecimientos que se están produciendo en la región. Partiendo de la experiencia adquirida hasta ahora con el proyecto piloto de Malta sobre **reubicación**, la Comisión apoyará una ampliación de este proyecto a la vista de la afluencia actual de inmigrantes que buscan allí protección internacional; el proyecto se llevará a cabo en estrecha cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones. No obstante, los instrumentos con que contamos actualmente no bastan para responder a todas las necesidades y ofrecer una respuesta global. Solo pueden utilizarse de manera *ad hoc*, y dependen totalmente de la voluntad de los Estados miembros de ofrecer ayuda con carácter voluntario –en la forma que sea– en un momento determinado. Ello, a su vez, expone a la UE a críticas y riesgos que socavan la confianza de sus ciudadanos en ella.

² El Programa General engloba cuatro Fondos que son importantes en este contexto: Fondo para las Fronteras Exteriores, Fondo Europeo para el Retorno, Fondo Europeo para los Refugiados y Fondo para la Integración.

La Comisión controlará estrechamente esta situación en rápida evolución y, si se cumplen las condiciones previstas, podrá decidir activar la Directiva de Protección Temporal³ para ofrecer protección inmediata y temporal a los desplazados procedentes de países terceros que no puedan volver a sus países de origen.

A lo largo de 2011 la Comisión presentará nuevas propuestas dirigidas a garantizar la solidaridad de manera holística y a definir las modalidades concretas de ayuda. En este momento se están estudiando varios planteamientos distintos a fin de encontrar alternativas que permitan responder a las necesidades urgentes de manera más rápida y estructurada. Esta iniciativa se fundamentará en la base jurídica adecuada del Tratado de Lisboa, como su artículo 80 y su artículo 78, apartado 3, y extraerá enseñanzas de la situación en Grecia, especialmente en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, y la crisis en el sur del Mediterráneo; incluirá posibles medidas *ad hoc* a las que recurrir si uno o varios Estados miembros se ven sometidos a presiones temporales especiales, así como medios más estructurales para garantizar la solidaridad, tanto financiera como en forma de asistencia técnica y cooperación práctica (por ej., a través de Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, operaciones conjuntas, etc.).

Por último, como gesto importante de solidaridad con los países del norte de África (especialmente Túnez) que están acogiendo a un gran número de personas necesitadas de protección internacional a las que no es posible devolver a sus países de origen, y a fin de mantener un «espacio de protección» en esos países, es importante que los Estados miembros de la UE acepten reinstalar a algunas de estas personas.

2.2. Controles fronterizos exteriores

Es esencial contar con unas fronteras exteriores efectivas y creíbles. La UE debe ser capaz de gestionar los flujos de personas que desean viajar a ella durante un periodo breve o emigrar legalmente, impidiendo a la vez entrar a los que no tienen derecho a hacerlo. El control de las fronteras contribuye también de manera importante a la lucha contra la delincuencia, como se explicaba en la Estrategia de Seguridad Interior presentada por la Comisión en 2010⁴. Por tanto, el doble objetivo de la Unión será mantener unos niveles elevados de seguridad y, simultáneamente, simplificar más los cruces fronterizos para las personas con derecho a entrar, todo ello respetando plenamente los derechos fundamentales de éstas.

Una de las funciones básicas de un Estado o de un espacio sin fronteras interiores es controlar el acceso a su territorio. En el espacio Schengen todos los Estados participantes comparten la responsabilidad de ejercer esta función de manera fiable. Cada Estado gestiona sus fronteras exteriores no solo para controlar el acceso a su territorio, sino también para controlar el acceso al conjunto del espacio Schengen; de esta forma actúa en interés de los demás Estados miembros y desempeña un servicio en nombre de la UE. De manera similar, es necesario reconocer la situación de aquellos Estados miembros que se enfrentan a fuertes presiones en sus fronteras exteriores y abordarla respetando plenamente el principio de solidaridad.

Los nuevos retos en materia de migración y seguridad hacen que sea necesario mejorar continuamente el control de las fronteras exteriores de la UE. Los recientes acontecimientos han puesto de manifiesto con qué rapidez una sección de la frontera exterior considerada de

³ Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001.

⁴ COM (2010) 673 de 22 de noviembre de 2010.

bajo riesgo puede verse sometida en muy poco tiempo a una presión migratoria crítica. La delincuencia organizada se dedica a la trata de seres humanos o a facilitar la inmigración irregular, y está adaptando constantemente sus métodos y rutas. Al mismo tiempo, la tendencia general es que el número de viajeros aumente y que dichos viajeros esperen cruzar las fronteras de forma rápida y sencilla.

Los problemas en algunas secciones de la frontera exterior hacen que se confíe menos en la credibilidad de la Unión por lo que respecta a su capacidad para controlar el acceso a su territorio y socavan la confianza mutua. Por otra parte, los ciudadanos necesitan sentirse seguros de que los controles fronterizos exteriores funcionan correctamente. Ya contamos con un conjunto común de normas, pero es necesario desarrollar más una cultura común entre las autoridades de los distintos Estados. A este fin la Comisión adoptará en mayo una versión modificada del manual SIRENE y en junio volverá a actualizar el *Manual práctico común para los guardias de fronteras*. Por otra parte, habría que estudiar la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de fronteras. Ello no implicaría necesariamente el establecimiento de una administración europea centralizada, sino la creación de una cultura común, con capacidades y normas compartidas, apoyadas por la cooperación práctica.

De manera similar, es necesario adoptar un enfoque basado en el riesgo y recurrir más a las tecnologías modernas, tanto en las fronteras terrestres como en las marítimas. Hay que mejorar la cooperación cotidiana entre las autoridades nacionales: los Estados miembros limítrofes deben intercambiar en tiempo real información operativa sobre cualquier incidente en la frontera exterior. Este es el objetivo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (**EUROSUR**), que se viene desarrollando desde 2008. En 2011 la Comisión presentará una propuesta legislativa para permitir a las autoridades de los Estados miembros que lleven a cabo actividades de vigilancia de fronteras compartir la información operativa y cooperar entre sí y con Frontex.

El papel de Frontex es fundamental para canalizar los recursos a aquellos lugares en que las fronteras se encuentran sometidas a mayor presión, como lo demostró el envío –por primera vez en la historia– de equipos de intervención fronteriza rápida a la frontera terrestre entre Grecia y Turquía en 2010 y el despliegue de la operación naval conjunta HERMES para ayudar a Italia en 2011. Es necesario actualizar el **marco jurídico de Frontex** para hacer más efectiva su capacidad operativa de actuar en la frontera exterior. En febrero del pasado año la Comisión propuso los cambios necesarios en febrero del año pasado⁵ y es urgente, especialmente a la vista de los últimos acontecimientos, que el Consejo y el Parlamento aprueben esta propuesta antes del fin de este semestre, como lo ha pedido el Consejo Europeo.

2.3. La gobernanza de Schengen

La creación del espacio Schengen es uno de los logros más tangibles, populares y con más éxito de la UE. Para mantenerlo y permitir que siga desarrollándose hay que estudiar nuevas medidas destinadas a reforzar las fronteras exteriores, como se ha expuesto más arriba. Hace falta también un sistema claro de **gobernanza de Schengen**. En este momento la Unión sigue basándose en un sistema intergubernamental de revisiones *inter pares* para garantizar la aplicación de las normas comunes. La actual revisión del mecanismo de evaluación de Schengen debería basarse en un planteamiento comunitario con la participación de expertos de los Estados miembros, de Frontex y bajo la dirección de la Comisión. El mecanismo

⁵ COM (2010) 61 de 24 de febrero de 2010.

propuesto garantizaría una mayor transparencia y mejoraría el seguimiento de las carencias detectadas en las evaluaciones llevadas a cabo por expertos. La Comisión también difundirá directrices para garantizar la aplicación e interpretación coherentes de las normas Schengen.

Asimismo, hay que establecer un mecanismo que permita a la Unión afrontar aquellas situaciones en las que, bien un Estado miembro no cumple su obligación de controlar su sección de la frontera exterior, bien una parte específica de la frontera exterior se ve sometida a fuertes presiones inesperadas debidas a acontecimientos externos. Si la Unión es capaz de ofrecer una respuesta coordinada de carácter comunitario en estas situaciones críticas, ello aumentará sin lugar a dudas la confianza entre los Estados miembros y reducirá el recurso a iniciativas unilaterales en las que un Estado miembro introduce temporalmente controles en las fronteras interiores o intensifica los controles policiales en el interior de las mismas que necesariamente hacen más lento el cruce de las fronteras interiores para todos los viajeros. Puede ser necesario, por tanto, introducir un **mecanismo** de tales características que permita decidir a nivel europeo cuales serán los Estados miembros que volverán a introducir con carácter excepcional el control en la frontera interior y por cuanto tiempo. Este mecanismo se utilizaría como último recurso en situaciones verdaderamente críticas hasta que se tomasen otras medidas (de emergencia) para estabilizar la situación en la frontera exterior afectada ya sea a nivel europeo, dentro de un espíritu de solidaridad, o a nivel nacional, para cumplir mejor las normas comunes. La Comisión está analizando la viabilidad de introducir un mecanismo de este tipo, y podría presentar en breve una propuesta en este sentido.

2.4. Prevenir la inmigración irregular

Por su propia naturaleza, resulta muy difícil cuantificar el fenómeno de la inmigración irregular, aunque algunos indicadores pueden servir como orientación. En 2009, el número de ciudadanos de países terceros que residían de manera irregular en la UE y que fueron interceptados fue de unos 570 000 (un 7 % menos que en 2008). Los Estados miembros hicieron retornar a unas 250 000 personas (un 4,5 % más que en 2008)⁶.

Para que la política de migración y movilidad sea creíble, hay que mostrarse firmes y eficaces en el tratamiento de la inmigración irregular. Cuando existen pocas probabilidades de que los inmigrantes irregulares que no requieran protección internacional sean retornados, ello constituye un factor de llamada y socava la confianza de los ciudadanos en las autoridades nacionales y europeas. Es necesario utilizar de manera más coordinada a nivel europeo las políticas e instrumentos correspondientes.

La existencia de un mercado de trabajo informal es otro factor de atracción para la inmigración irregular y la explotación de ciudadanos de países terceros; por este motivo es fundamental que los Estados miembros incorporen a su legislación plenamente y en el plazo debido la **Directiva sobre sanciones a los empleadores**⁷.

Todos los años varios cientos de miles de personas son objeto de tráfico ilegal hacia la UE o en el interior de ella. La reciente adopción de la Directiva sobre la **trata de seres humanos** mantendrá a la UE en la primera línea de la lucha internacional contra esta forma de esclavitud, al castigar más severamente a los delincuentes y adoptar medidas de prevención, protección, ayuda y apoyo a las víctimas, haciendo hincapié en los más vulnerables.

⁶ Véase el Cuadro de interceptaciones, expulsiones y retornos en el Anexo 1.

⁷ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de junio de 2009.

Asimismo la UE está concediendo más importancia a la dimensión exterior de su política contra la trata de seres humanos. El nombramiento de un coordinador de la lucha contra la trata de seres humanos en la UE ayudará a intensificar los esfuerzos en este sentido.

A fin de contribuir a una **política europea de retorno** coherente, equilibrada y efectiva, la Comisión presentará en 2012 una Comunicación en la que hará balance de los progresos y presentará propuestas para seguir avanzando. Ello implicará, entre otras cosas, promover el retorno voluntario, mejorar el desarrollo de capacidades en los Estados miembros, fomentar el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno y solucionar la situación de los inmigrantes irregulares a los que no es posible hacer retornar.

La Directiva de retorno⁸ ha establecido un marco sólido y justo para garantizar el retorno efectivo, respetando plenamente los derechos fundamentales de los emigrantes y el Estado de Derecho. Este instrumento garantiza que, o bien una persona se encuentra legalmente en la UE, o bien se le expide una decisión de retorno. El hecho de que su índice de aplicación sea muy bajo es fuente de preocupaciones, y la Comisión insta a todos los Estados miembros a que adopten y apliquen sin demora las disposiciones nacionales necesarias.

En su reciente evaluación general de la **política de readmisión** de la UE⁹, la Comisión concluía que los acuerdos de readmisión firmados por la UE resultan útiles para la repatriación de los inmigrantes irregulares y que debería intensificarse este tipo de cooperación con los países terceros. Ahora bien, resulta igualmente evidente que las negociaciones de readmisión con varios países, entre ellos los principales países de origen y tránsito de la inmigración irregular, son negociaciones difíciles. Es más, la aplicación del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP sigue siendo muy escasa. Concretamente, el hecho de que a menudo la UE no ofrezca a los países terceros incentivos como, por ejemplo, medidas relativas a los visados o asistencia financiera para reforzar su capacidad de aplicar correctamente los acuerdos, obstaculiza la capacidad de la Unión para celebrar y aplicar efectivamente tales acuerdos. Por tanto, parece evidente que ya no tiene sentido solicitar mandatos aislados de negociaciones de readmisión; los acuerdos de readmisión deberían considerarse desde una perspectiva más amplia dentro del conjunto de las relaciones de la UE con un país concreto. Para ello habrá que procurar incluir obligaciones de readmisión reforzadas en los acuerdos marco celebrados con países terceros.

3. TRASLADARSE A UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES Y VIVIR EN ÉL

3.1. Movilidad organizada

Las fronteras exteriores de la UE sirven para proteger y garantizar el paso sin problemas a los ciudadanos de la UE y miembros de sus familias, así como a todos los nacionales de países terceros que vienen a la UE siguiendo las normas acordadas. Con 650 millones de cruces fronterizos anuales en el conjunto del espacio Schengen, hay que reconocer el trabajo cotidiano de los controles en los pasos fronterizos¹⁰.

⁸ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 2008. El plazo para la aplicación de la Directiva expiró en diciembre de 2010.

⁹ COM (2011) 76 de 23 de febrero de 2011.

¹⁰ Según una recopilación de datos en todos los pasos fronterizos de la frontera exterior de la UE llevada a cabo del 31 de agosto al 6 de septiembre de 2009: 12,6 millones de personas cruzan regularmente la frontera cada semana. 73,5 son ciudadanos de la UE o personas que gozan de derecho a libre

Es necesario aprovechar al máximo los recursos disponibles en los pasos fronterizos, buscando economías de escala y evitando los solapamientos. Para ello es fundamental una estrecha cooperación interagencias (Frontex, Europol y las autoridades policiales y aduaneras nacionales), especialmente entre los guardias de fronteras, que controlan a las personas, y las autoridades aduaneras, que controlan las mercancías. En 2012 la Comisión presentará propuestas para coordinar mejor los controles en las fronteras exteriores, sugiriendo las buenas prácticas a los Estados miembros.

Hay que ocuparse también de reforzar los controles fronterizos, sin dejar de agilizar cada vez más el cruce de fronteras para los viajeros habituales. Algunos Estados miembros ya están desarrollando sistemas nacionales de entradas y salidas. Un **sistema de entradas y salidas** europeo garantizaría que los datos sobre el cruce de la frontera por ciudadanos de países terceros estarían a la disposición de las autoridades responsables del control de fronteras y la inmigración, completando el sistema de información de visados para los titulares de un visado. Ello ayudaría a controlar mejor la estancia de los titulares de un visado y evitaría las estancias superiores al plazo autorizado, que son, contrariamente a lo que suele suponerse, la principal fuente de inmigración irregular a la UE. Simultáneamente, un **programa de viajeros registrados** permitiría a los ciudadanos de países terceros utilizar sistemas automatizados de control de fronteras, lo que facilitaría el acceso a la UE a los viajeros frecuentes.

Estos sistemas, que parten de la experiencia adquirida en los proyectos de tecnologías de la información a gran escala actualmente en fase de desarrollo, abrirán el camino a una nueva generación de controles fronterizos basados en las nuevas tecnologías. Requerirán inversiones importantes por parte de la UE y sus Estados miembros en desarrollo de tecnologías de información y en gasto público, así como esfuerzos para garantizar unos estándares elevados de protección de los datos personales. Por ello, antes de presentar propuestas concretas, en los próximos meses la Comisión celebrará consultas con el Parlamento Europeo y el Consejo, así como con las demás partes interesadas, sobre la forma de avanzar en este tema.

3.2. Una política coherente de movilidad de los nacionales de terceros países que incluya los visados

La política común de visados de la UE es una de las medidas de acompañamiento que soslayan la necesidad de fronteras interiores. Además, constituye un instrumento influyente para una política de movilidad orientada al largo plazo. Tiene un enorme impacto sobre los países terceros, que consideran la movilidad de sus ciudadanos una de las principales prioridades de su política exterior. En 2009 los Estados miembros que emiten visados Schengen expidieron unos 11 millones de visados¹¹.

En los últimos años la UE ha celebrado varios acuerdos de facilitación de visados y ha entablado **diálogos en materia de liberalización de visados**. En algunos casos, una vez satisfechos todos los requisitos correspondientes, la UE ha decidido suprimir la obligación de visado para los ciudadanos de determinados países terceros.

circulación dentro de la Unión (9,1 millones por semana), el 15,2 % son ciudadanos de países terceros que no necesitan visado (2,1 millones por semana) y el 11,3 % son ciudadanos de países terceros titulares de un visado (1,4 millones por semana).

¹¹ Véase el Cuadro 1 sobre estadísticas totales en materia de visados correspondientes a 2009 en el Anexo 1.

Estas experiencias son muy positivas y demuestran que es posible conseguir **una movilidad bien gestionada en un entorno seguro**. La prevención de la inmigración irregular y el mantenimiento de la seguridad pública son compatibles con el objetivo de una mayor movilidad. Debe buscarse siempre el equilibrio justo entre ampliar la movilidad de los viajeros de buena fe y los riesgos de inmigración irregular o de amenazas al orden y la seguridad pública. Siempre que sea necesario, este equilibrio debe verificarse a través de un mecanismo de control posterior a la eliminación de la obligación de visado, como el que estableció la Comisión en enero de 2011, que abarca cinco países de los Balcanes Occidentales a los que se concedió la exención de visado en 2009 y 2010 (Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia).

Si la exención de visado supone un riesgo para la seguridad o da lugar a abusos o a inmigración irregular a gran escala, la UE deberá disponer de instrumentos adecuados para solucionar rápidamente estos problemas. A este fin la Comisión va a proponer en breve una modificación del **Reglamento de visados**¹² con una cláusula de salvaguardia que permita volver a introducir temporalmente, en determinadas condiciones, la obligación de visado para los ciudadanos de un país tercero.

Para seguir desempeñando su papel como interlocutor mundial y promover los intereses de su comunidad de negocios, su sector universitario y sus actores culturales, la UE debe mantenerse abierta a los intercambios culturales, económicos y comerciales. Hay que aumentar la coherencia entre la política de visados y otras políticas de la UE, como la política comercial o la de investigación.

Es necesario aprovechar al máximo el potencial que ofrece el **Código de visados** aplicable desde abril de 2010. Todavía existe cierta resistencia a expedir, por ejemplo, visados de entradas múltiples con un periodo de validez amplio a los viajeros frecuentes, aunque su fiabilidad esté plenamente demostrada. A este fin la Comisión presentará en los próximos meses su primer informe anual sobre la **cooperación local en el marco de Schengen**, en el que quiere presentar propuestas concretas, destinadas a los consulados de los Estados miembros y a los solicitantes de visado, sobre el funcionamiento de la cooperación local en el marco de Schengen respecto a, por ejemplo, la armonización de las listas de justificantes que deben presentar los solicitantes de visado y la optimización de la expedición de visados de entradas múltiples a los viajeros de buena fe.

Otro aspecto de gran importancia es la accesibilidad de los servicios consulares. A lo largo de este año la Comisión presentará una Comunicación sobre programas de cooperación consular regional en la que examinará concretamente la forma de facilitar la creación de **centros comunes de solicitud de visados**. A un plazo más largo la cooperación entre Estados miembros en materia de visados Schengen para estancias de corta duración podría ampliarse a los visados para estancias de larga duración.

3.3. Una buena gestión de la inmigración legal

Como se subrayaba en la Estrategia Europa 2020, una política racional en materia de inmigración tiene que reconocer que los inmigrantes pueden aportar dinamismo económico y nuevas ideas y colaborar en la creación de nuevos empleos. Por otra parte, los inmigrantes ayudan a colmar las lagunas existentes en el mercado de trabajo ocupando puestos que los

¹² Reglamento (CE) n° 539/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo.

trabajadores de la UE no pueden, o no quieren, ocupar, y contribuyen a solucionar los problemas demográficos que se plantean a la Unión. Para mantener la relación entre población en edad laboral y población total en el nivel de 2008, se estima que la UE necesitaría una inmigración neta importante. Las tendencias demográficas a largo plazo indican que la dependencia de la mano de obra procedente de flujos de trabajadores entre los Estados miembros puede verse reducida en la próxima década¹³.

Una posible respuesta a las **carencias de mano de obra y cualificaciones existentes en algunos sectores** sería acoger a emigrantes cuyas cualificaciones correspondan a las necesidades de la UE. En el futuro el crecimiento del empleo se concentrará en actividades de servicios y muchos de estos empleos estarán relacionados con los servicios públicos, así como con servicios domésticos. Por poner algunos ejemplos, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la Comisión¹⁴ estima que para 2020 puede haber una carencia de alrededor de un millón de profesionales en el sector sanitario –o de hasta dos millones, si se tienen en cuenta las profesiones auxiliares en el ámbito de la salud. Se estima que para 2015 harán falta entre 384 000 y 700 000 profesionales de las TIC¹⁵. Asimismo, si queremos que la economía sea todo lo dinámica e innovadora que debe ser para mantener su competitividad en un mundo globalizado, el número de investigadores que trabajan en la UE deberá aumentar notablemente, y algunos de ellos tendrán que venir de países terceros.

Hay que esforzarse más para prever las carencias de mano de obra y de cualificaciones y para definir el papel que podría desempeñar la inmigración en la solución de dichas carencias, cuidando al mismo tiempo de evitar una «fuga de cerebros» de los países en desarrollo.

Si bien los Estados miembros siguen siendo responsables del número de ciudadanos de países terceros que admiten para que trabajen en ellos, se está elaborando un marco jurídico de la UE sobre inmigración. Conseguir que las personas con las cualificaciones necesarias se encuentren en el lugar adecuado en el momento oportuno es fundamental para el éxito de las empresas, la investigación y la innovación en Europa. Simplificar los procedimientos administrativos y revisar las restricciones a las posibilidades de movilidad de los migrantes nacionales de terceros países dentro de la UE y entre la UE y los países terceros, sin que pierdan los derechos de residencia y empleo adquiridos, ayudará a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Es más, una tercera parte de los inmigrantes está excesivamente cualificada para el empleo que desempeña, lo que representa un desperdicio de capital humano que Europa no puede permitirse. En consecuencia, la UE debe esforzarse más por reconocer las cualificaciones formales de los inmigrantes, ya se encuentren en situación legal, ya acaben de llegar.

En la actual crisis de empleo que sufren muchos Estados miembros los mercados de trabajo de la UE se encuentran bajo presión. La Comisión está poniendo en práctica una serie de instrumentos para revisar la adecuación de las cualificaciones y la oferta y para identificar los sectores económicos y ocupacionales que actualmente se enfrentan a dificultades de contratación o a déficits de mano de obra cualificada. Los resultados de este análisis ayudarán a la Comisión a examinar la congestión que se está produciendo en ciertas actividades profesionales y la escasez de trabajadores cualificados que podría subsanarse con unas estrategias de migración bien definidas. La Comisión está considerando presentar en 2012 un

¹³ *Labour market polarization in Europe*. Cedefop research paper nº 9 2011.

¹⁴ COM (2010) 682.

¹⁵ *Monitoring e-Skills demand and supply in Europe – current situation, scenarios & future development forecasts until 2015*, DG ECFIN.

Libro Verde sobre cómo tratar la escasez de mano de obra mediante la migración en los Estados miembros de la UE. Ha llegado el momento de alcanzar un acuerdo acerca de la propuesta de 2007 sobre el «**permiso único**», que simplificará los procedimientos administrativos para los inmigrantes y permitirá disponer de un conjunto de derechos claro y común. Al mismo tiempo, si desea seguir siendo competitiva, Europa debe resultar un destino atractivo para los **inmigrantes altamente cualificados**, ya que la demanda mundial de este tipo de trabajadores irá en aumento. El sistema de tarjeta azul de la UE establece un conjunto de medidas que facilitarían la contratación de estas personas dentro de la Unión. La Comisión insta a todos los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para incorporar debidamente esta Directiva a sus legislaciones nacionales. Es más, para colmar las lagunas detectadas en el marco jurídico de la UE, la Comisión presentó en 2010 propuestas sobre **trabajadores estacionales** y **personas trasladadas dentro de una empresa**. En cuanto a las iniciativas legislativas futuras en materia de inmigración legal, la Comisión está valorando continuamente el marco vigente para comprobar si los instrumentos existentes se aplican correctamente, si pueden mejorarse o si hacen falta nuevos instrumentos. En 2011 se presentarán informes sobre las directivas relativas a los residentes de larga duración, los estudiantes y los investigadores.

Los inmigrantes potenciales necesitan información sobre los marcos jurídicos nacionales y de la UE, los requisitos en materia de lenguas, los visados y los permisos de trabajo. El **portal de la UE sobre inmigración**, una página web que se pondrá en marcha a finales de 2011, servirá como «ventanilla única» para conseguir información clara y accesible.

Al principio de este siglo, en los Estados miembros que facilitaban datos fiables el 50 % de la inmigración legal total se realizaba aparentemente por motivos familiares. Este porcentaje se ha ido reduciendo progresivamente y actualmente supone solo una tercera parte de la inmigración total a la UE. Al contrario de lo que ocurre con la inmigración por motivos laborales, los Estados miembros no pueden determinar previamente las cantidades de personas que deberán admitir por motivos familiares. De hecho, la Carta de los Derechos Fundamentales, al igual que muchos instrumentos de Derecho Internacional, y la Directiva de la UE sobre **reunificación familiar**¹⁶ de los nacionales de terceros países reconocen la obligación de respetar la vida familiar. La Comisión estudiará este tema con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los demás interesados, y publicará un Libro Verde a finales de año.

3.4. Construir una sociedad inclusiva integrando a los inmigrantes

La integración de los ciudadanos de países terceros que residen legalmente en la UE sigue siendo un asunto fundamental y, a veces, controvertido. El éxito de la integración es esencial por razones humanas y culturales, así como para que personas y sociedades aprovechen al máximo las ventajas económicas y sociales de la inmigración. No existe una fórmula infalible que garantice la integración, pero es evidente que son necesarios más esfuerzos, tanto a escala de la UE como a escala nacional y local, para conseguir mejores resultados. Todos los inmigrantes deberían sentirse en Europa como en su casa, respetar sus leyes y valores y ser capaces de contribuir a su futuro.

La integración requiere esfuerzos tanto por parte de los inmigrantes como de la sociedad que los acoge. Hay que ofrecer a los inmigrantes la oportunidad de participar en sus nuevas

¹⁶ Directiva 2003/86/CE del Consejo.

comunidades, especialmente de aprender la lengua del país de acogida, tener acceso a los sistemas educativo, sanitario y de empleo y contar con la capacidad socioeconómica de mantenerse a sí mismos. Los inmigrantes deben familiarizarse con los valores fundamentales de la UE y de sus Estados miembros a fin de comprender la cultura y las tradiciones del país en el que viven. La integración implica un equilibrio entre gozar de los derechos y respetar las leyes y la cultura del país de acogida.

En este contexto, la Comisión presentará en breve una Comunicación sobre una **Agenda europea para la integración** de los ciudadanos de países terceros, centrada en la participación de los inmigrantes en sus países de acogida, las medidas a nivel local y la implicación de los países de origen en el proceso de integración. Esta Agenda supondrá una contribución al debate sobre la forma de comprender y apoyar la integración.

Actualmente se está desarrollando un conjunto de planteamientos («caja de herramientas») que han demostrado su utilidad para la integración de los inmigrantes, a fin de facilitar el intercambio de buenas prácticas y permitir que las administraciones nacionales aprendan unas de otras y elijan las medidas con más posibilidades de resultar eficaces para conseguir sus objetivos de integración concretos. Se están diseñando los denominados «módulos europeos» para apoyar prácticas y estrategias que puedan adaptarse a las necesidades de cada Estado miembro, región o ciudad. Concretamente, la Comunicación de la Comisión abogará por una mayor implicación de los actores locales y regionales en la definición de las políticas de integración como, por ejemplo, a través de una asociación estratégica con el Comité de las Regiones y las redes europeas de ciudades y regiones.

4. FACILITAR PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LAS PERSONAS QUE LA NECESITAN

Uno de los principales objetivos del **Sistema Europeo Común de Asilo** es reducir las grandes diferencias existentes en los resultados de las solicitudes de asilo presentadas en los distintos países de la UE y facilitar un conjunto común de derechos procedimentales y sustantivos que puedan ser invocados en toda la Unión, garantizando a la vez el pleno cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados y de las demás obligaciones internacionales pertinentes.

En 2010 se habían registrado en la UE unos 257 800 solicitantes de asilo, lo que equivale a 515 solicitantes por cada millón de habitantes. Diez Estados miembros representaban más del 90 % de los solicitantes registrados en toda la UE¹⁷.

Ya es hora de completar el Sistema Europeo Común de Asilo llegando a un acuerdo sobre un conjunto equilibrado de medidas de aquí a 2012, plazo acordado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009. Con este fin, la Comisión presentará en breve propuestas modificadas de las Directivas sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y sobre los procedimientos de asilo. Habrá que llegar a un acuerdo equilibrado sobre la revisión del Reglamento de Dublín, especialmente en lo que respecta a un mecanismo de emergencia de último recurso en caso de presiones excepcionales y al sistema EURODAC revisado.

Junto con la Directiva sobre cualificaciones y la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los residentes de larga duración a los beneficiarios de protección

¹⁷ Francia, seguida de Alemania, Suecia, Bélgica, el Reino Unido, los Países Bajos, Austria, Grecia, Italia y Polonia. Véase el Anexo 2, cuadro 5.

internacional, el Sistema Común de Asilo deberá prever: a) un trato justo a los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional, con las garantías adecuadas; b) dispositivos procedimentales que ayuden a las autoridades nacionales a valorar adecuada y rápidamente las solicitudes de asilo de una manera más convergente y con instrumentos para hacer frente a las solicitudes abusivas; c) un nivel adecuado de aproximación de derechos para los beneficiarios de la protección internacional, lo que contribuirá a ahorrar costes en los procedimientos administrativos, así como a limitar los «movimientos secundarios» y la presentación de solicitudes de asilo en varios países a la búsqueda del que ofrezca mejores condiciones (*asylum shopping*), mejorando a la vez las perspectivas de integración; d) una mayor eficiencia del «sistema de Dublín», que responda también a aquellas situaciones en que un Estado miembro deba hacer frente a presiones excepcionales; y e) una base de datos EURODAC que continúe apoyando la eficiencia del Reglamento de Dublín y respondiendo también a otras necesidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad, aunque en condiciones muy estrictas.

La legislación de la UE y su correcta aplicación deben ir acompañadas de una mayor **cooperación práctica**. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo será plenamente operativa en junio de este año y sus actividades aumentarán la confianza y la cooperación entre los socios europeos.

A la hora de gestionar los flujos de refugiados y solicitantes de asilo es igualmente importante la solidaridad y la cooperación con los países terceros. Concretamente, hay que seguir utilizando los **programas regionales de protección**, que establecen una amplia colaboración con los países y regiones de origen en estrecha cooperación con ACNUR, combinando el diálogo y el apoyo a medidas de desarrollo de capacidades para alcanzar soluciones duraderas, mejoras en las legislaciones nacionales en materia de asilo, acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados y medidas de repatriación y reasentamiento.

A lo largo de 2010 unos 5 000 refugiados se reasentaron en el conjunto de la UE, mientras que en el mismo año en Estados Unidos fueron unos 75 000. De hecho, Canadá acepta por sí sola más refugiados reasentados que el conjunto de los Estados miembros de la UE. El **reasentamiento** debe convertirse en parte integrante de la política de asilo de la UE. Se trata de una medida que puede salvar las vidas de los refugiados auténticos que, en caso contrario, se verían obligados a realizar un viaje peligroso hasta un lugar de refugio permanente. Representa también un gesto importante en el sentido de compartir la responsabilidad con los países de primer asilo, muchos de ellos países en desarrollo, ayuda a mantener un «espacio de protección» en los países de acogida y contribuye al diálogo y la cooperación sobre otros asuntos relacionados con la inmigración y la gestión de fronteras. El Parlamento Europeo y el Consejo deberían adoptar cuanto antes el programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento propuesto por la Comisión¹⁸.

5. LA MIGRACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES MÁS ALLÁ DE LAS CRISIS

5.1. Un planteamiento global de la migración

La UE debe reforzar sus estrategias exteriores en materia de migración. Hay que establecer asociaciones con los países terceros en las que se traten los temas relacionados con la

¹⁸ COM (2009) 447 de 2 de septiembre de 2009.

migración y la movilidad buscando la cooperación en beneficio mutuo. Los asuntos relacionados con la migración deberán integrarse en el conjunto de las relaciones exteriores de la UE a fin de promover sus intereses y necesidades. Deberá prestarse especial atención a la relación entre emigración y cambio climático. Para conseguir buenos resultados, es esencial la coherencia entre las políticas interiores y exteriores, al igual que la coherencia y la complementariedad entre las acciones de la Unión y la de los Estados miembros.

A lo largo de este año la Comisión presentará una Comunicación sobre el **Planteamiento Global de la Migración**. Tras los primeros cinco años de aplicación, ha llegado el momento de pasar a una nueva fase y estudiar la manera de hacer este planteamiento estratégico más eficaz y coherente, y de definir más claramente sus objetivos. Este marco político debe reflejar mejor los objetivos estratégicos de la Unión, tanto interiores como exteriores, y plasmarlos en propuestas concretas para desarrollar nuestras asociaciones clave (especialmente la Asociación UE-África, la Asociación Oriental, la Asociación EuroMed y los países de la ampliación).

Hay que mejorar el equilibrio temático entre los tres ámbitos principales de intervención estratégica: a) organizar la inmigración legal; b) reforzar la lucha contra la inmigración irregular; c) potenciar al máximo los beneficios mutuos de la inmigración para el desarrollo.

La dimensión exterior podría desempeñar un papel más importante tendiendo la mano a los países terceros que, al analizar las necesidades de mano de obra en la UE, deben ser considerados como socios, si bien hay que respetar la preferencia para los ciudadanos de la UE. Buscando conectar mejor la oferta con las necesidades de mano de obra y facilitar a la industria de la UE la contratación de personas con las cualificaciones necesarias, podría llevarse a cabo una labor importante en los países terceros en temas como el reconocimiento de cualificaciones extranjeras, o la formación profesional y la enseñanza del idioma con anterioridad a la partida.

Hay que intensificar y afinar los trabajos sobre migración y desarrollo. La UE debe redoblar sus esfuerzos para abordar los motores de la emigración centrándose especialmente en los asuntos relacionados con el empleo, la gobernanza y la evolución demográfica. Deberán tomarse nuevas iniciativas para promover el impacto positivo sobre el desarrollo de las remesas de los emigrantes.

Asimismo, se reforzará la dimensión humana de las políticas de migración y desarrollo mediante la adopción de un planteamiento centrado en el emigrante. En este contexto, habrá que prestar más atención al papel de la diáspora. Deberán estudiarse iniciativas que permitan a los miembros de la diáspora contribuir al desarrollo de su país de origen, lo que incluye fomentar el retorno temporal de los emigrantes cualificados. Partiendo de las primeras experiencias positivas, habrá que desarrollar más las posibilidades de migración circular.

Hasta ahora el Planteamiento Global se ha centrado principalmente en África y en el este y el sudeste de Europa. Al reforzar las estrategias exteriores de la UE en materia de migración, conviene revisar las prioridades geográficas, basándose en los intereses y los retos comunes de la UE y de los países terceros, a la vista de los recientes acontecimientos en Oriente Medio y el norte de África.

5.2. Superar las crisis: colaboración entre la UE y los países del sur del Mediterráneo

Las reuniones del Consejo Europeo de 11 y 25 de marzo reafirmaron el compromiso de desarrollar una nueva asociación con los países vecinos del sur. El Parlamento Europeo también ha puesto de relieve en una Resolución¹⁹ reciente la necesidad de abordar estos asuntos mediante un planteamiento equilibrado y global. Partiendo de estas contribuciones, en las próximas semanas la Comisión presentará una Política Europea de Vecindad revisada y un conjunto de propuestas sobre el planteamiento de la UE en materia de migración, movilidad y seguridad con los países del sur del Mediterráneo.

En este contexto, es preciso trabajar con los países del sur del Mediterráneo con el fin de mejorar el reconocimiento de los niveles educativos y las cualificaciones de los migrantes.

Además, el pujante proceso de democratización que está experimentando el norte de África debe verse apoyado por contactos «de persona a persona» a través del Mediterráneo. El aumento de la movilidad intensificará el entendimiento mutuo y promoverá las relaciones comerciales. La UE tiene que ofrecer a sus socios vecinos una política de movilidad dinámica, que incluya los visados y esté sólidamente anclada en su política exterior. La liberalización de la prestación de servicios, el incremento de los intercambios de estudiantes e investigadores, y la intensificación de contactos entre la sociedad civil, los empresarios, los periodistas y las organizaciones de derechos humanos son los medios para alcanzar los objetivos de la Política Europea de Vecindad. Estos sólo se realizarán si se dispone de cauces adecuados para la migración regular y mediante la facilitación de visados.

La primera medida adoptada por la UE ha sido proponer a los países del sur del Mediterráneo entablar un diálogo estructurado sobre migración, movilidad y seguridad, con vistas a establecer asociaciones de movilidad que se adapten a la situación de cada país.

El objetivo de este diálogo sería establecer asociaciones de movilidad, con las condiciones adecuadas, y ayudar a los países socios a reforzar sus capacidades para gestionar los flujos migratorios. Las asociaciones de movilidad incluirían, entre otras cosas, formas de facilitar y organizar mejor la emigración legal, medidas efectivas y humanas para luchar contra la emigración irregular, y medidas concretas para reforzar la aportación de la emigración al desarrollo. Se llevarían a cabo condicionadas a un compromiso auténtico, por parte de los países terceros afectados, de readmitir a los emigrantes irregulares que no tengan derecho a residir en el territorio de los Estados miembros y de tomar medidas efectivas para prevenir la emigración irregular, establecer una gestión integrada de las fronteras, velar por la seguridad de los documentos y luchar contra la delincuencia organizada, incluida la trata de seres humanos y el tráfico de inmigrantes clandestinos.

Los países socios que estén dispuestos a colaborar con la UE en materia de asilo, emigración y gestión de fronteras, así como en la búsqueda de una aplicación más efectiva del Estado de Derecho, recibirán ayuda para desarrollar sus capacidades en este sentido. Este tipo de cooperación ayudará también a fijar las condiciones necesarias para la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. De manera similar, permitirá

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2011 sobre flujos migratorios provocados por la inestabilidad: ámbito de aplicación y papel de la política exterior de la UE [2010/2269(INI)].

a la UE ofrecer nuevas iniciativas para facilitar la movilidad de los nacionales de terceros países, paralelamente a medidas en materia de política de visados, como parte de una revisión más general de sus relaciones con estos países.

ANEXO 1

Iniciativas de la Comisión vinculadas con la presente Comunicación		
Referencia N°	Denominación	
CAPÍTULO 2 Cruce de las fronteras exteriores y movilidad		
2011/HOME/040	Decisión de la Comisión sobre la cooperación local en el marco de Schengen	Junio de 2011
2011/HOME/182	Recomendación por la que se modifica la Recomendación COM por la que se establece un Manual práctico común para los guardias de fronteras	Junio de 2011
2011/HOME/045	Decisión de la Comisión por la que se modifica los manuales del código de visados	Junio de 2011
2011/HOME/050	Decisión de la Comisión por la que se modifica el Manual SIRENE	Mayo de 2011
2011/HOME/041	Propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento 539/2001 del Consejo sobre visados	24 de mayo de 2011
2011/HOME/044	Comunicación sobre programas de cooperación consular regional y creación de centros comunes para la presentación de solicitudes	Noviembre de 2011
2011/HOME/088	Propuesta legislativa en la que se definen el objetivo, alcance y marco técnico y operacional del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)	Diciembre de 2011
2011/HOME/..	Comunicación sobre fronteras inteligentes (Sistema de entradas y salidas y Programa de viajeros registrados)	Septiembre de 2011
2011/HOME/016	Comunicación sobre una mayor solidaridad dentro de la UE	Noviembre de 2011
CAPÍTULO 3 Trasladarse a un espacio sin fronteras interiores y vivir en él		
	Schengen: un mecanismo para la reintroducción coordinada y temporal de controles que se añadirá a la propuesta de la Comisión sobre la evaluación de Schengen	Junio/Julio 2011
2011/HOME/037	Migración y asilo en la UE en 2010 (Segundo informe anual sobre el Pacto sobre Inmigración y Asilo), acompañado de un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión	24 de mayo de 2011

2011/HOME/017	Comunicación sobre una Agenda de la UE para la integración, acompañada de un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión	24 de mayo de 2011
2010/HOME/085	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración	Septiembre de 2011
2010/HOME/086	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado	Septiembre de 2011
2011/HOME/039	Informe sobre la Directiva 2005/71/CE relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica	Diciembre de 2011
2009/HOME/057	Libro Verde sobre la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar	Noviembre de 2011
	Comunicación sobre la política de la UE en materia de retorno	2012
	Libro Verde para combatir la escasez de mano de obra cualificada en los Estados miembros de la UE.	2012
CAPÍTULO 4		
Facilitar protección internacional a las personas que la necesitan		
2011/HOME/186	Propuesta modificada de la Directiva sobre procedimientos de asilo	1 de junio de 2011
2011/HOME/187	Propuesta modificada de la Directiva sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo	1 de junio de 2011
	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida	Ya presentada
	Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema	Ya presentada

	«EURODAC»	
	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida	Ya presentada
	Propuesta de la Comisión sobre un programa conjunto de reasentamiento de la UE	Ya presentada
CAPÍTULO 5 El enfoque global de la migración		
	Comunicación «Diálogo sobre migración, movilidad y seguridad con los países del sur del Mediterráneo»	24 de mayo de 2011
2010/HOME+/011	Propuesta de la Comisión de decisiones del Consejo relativas a la firma y la celebración del Acuerdo sobre movilidad y readmisión entre la Comunidad Europea y la República de Cabo Verde	Noviembre de 2011
2011/HOME/001	Comunicación sobre la evaluación y el desarrollo futuro del Planteamiento Global de la Migración	Noviembre de 2011
2011/HOME/022	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre migración y desarrollo	Noviembre de 2011
2011/HOME/023	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre migración y cambio climático	Noviembre de 2011
2001/HOME/019	Plan de Acción sobre la cooperación con los países de la Asociación Oriental	Septiembre de 2011
	Propuesta de la Comisión de decisiones del Consejo relativas a la firma y la celebración del Acuerdo sobre facilitación de visados y readmisión entre la Comunidad Europea y Armenia	Julio de 2011
	Propuesta de la Comisión de decisiones del Consejo relativas a la firma y la celebración del Acuerdo sobre facilitación de visados y readmisión entre la Comunidad Europea y Azerbaiyán	Julio de 2011

ANEXO 2

Cuadro nº 1: Estadísticas totales en materia de visados 2009

Estados Schengen	Visados Schengen (Visados de tránsito aeroportuario, visados de tránsito, visados para estancias de corta duración)		Número de visados nacionales para estancias de larga duración expedidos
	Número de visados expedidos	Porcentaje de no expedición	
AT	285.196	5,23%	27.169
BE	165.474	17,38%	24.588
CH	351.578	8,70%	37.975
CZ	440.360	3,74%	17.109
DE	1.491.784	9,06%	139.640
DK	77.142	5,40%	1.037
EE	93.464	2,49%	399
EL	598.883	4,68%	40.686
ES	748.466	9,97%	135.568
FI	783.340	1,58%	-
FR	1.415.886	12,35%	167.108
HU	272.972	4,14%	8.530
IS	779	4,18%	88
IT	1.053.354	5,02%	155.286
LT	236.299	1,77%	2.824
LU	5.364	2,38%	27
LV	118.436	3,48%	1.450
MT	28.915	9,31%	4.168
NL	313.534	7,37%	9.032
NO	105.430	0,75%	16.502
PL	579.424	3,29%	210.292
PT	107.224	6,87%	15.800
SE	172.595	7,62%	527
SI	97.690	4,19%	391
SK	62.287	3,78%	1.982

Estados miembros de la UE que todavía no aplican plenamente el acervo Schengen	Visados de tránsito aeroportuario, visados de tránsito, visados para estancias de corta duración		Número de visados nacionales para estancias de larga duración expedidos
	Número de visados expedidos	Porcentaje de no expedición	
BG	595.914	1,05%	8.575
CY	113.205	2,63%	-
RO	175.956	3,24%	12.831

Totales	Visados de tránsito aeroportuario, visados de tránsito, visados para estancias de corta duración		Número de visados nacionales para estancias de larga duración expedidos
	Número de visados expedidos	Porcentaje de no expedición	
Subtotal Schengen	9.605.876	7,11%	1.018.178
Subtotal no Schengen	885.075	1,70%	21.406
Total	10.490.951	6,68%	1.039.584

Fuente: Secretaría General del Consejo de la Unión Europea

Indicadores de inmigración irregular - Interceptaciones, expulsiones y retornos

	Interceptaciones		Órdenes de expulsión emitidas		Retornos efectivos		Coeficiente entre órdenes de expulsión emitidas y retornos efectuados	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Bélgica	13800	13710	32680	23900	3965	4060	12,1	17,0
Bulgaria	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
República Checa	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Dinamarca	610	640			825	800		
Alemania	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Estonia	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irlanda	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Grecia	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
España	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
Francia	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Italia	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Chipre	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Letonia	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Lituania	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Luxemburgo	:	260	:	185	:	105		56,8
Hungría	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Países Bajos	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Austria	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Polonia	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portugal	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Rumanía	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Eslovenia	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Eslovaquia	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Finlandia	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Suecia	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Reino Unido	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
UE	611840	570660	606000	598755	241425	252785	39,8	42,2

Cuadro nº 2: Interceptaciones, expulsiones y retornos

Fuente: Eurostat

Cuadro nº 3 : Población no perteneciente a la UE en los Estados miembros, 2010

Población no perteneciente a la UE en los Estados miembros, 2010		
	Ciudadanos de países no pertenecientes a la UE (en miles)	%
UE27	20 126,1	4,0
Bélgica	:	:
Bulgaria	20,3	0,3
República Checa	287,4	2,7
Dinamarca	214,3	3,9
Alemania	4 584,7	5,6
Estonia	201,7	15,1
Irlanda	67,9	1,5
Grecia	791,7	7,0
España	3 335,7	7,3
Francia	2 451,4	3,8
Italia	2 993,7	5,0
Chipre	43,8	5,5
Letonia	382,4	17,0
Lituania	34,6	1,0
Luxemburgo	29,5	5,9
Hungría	81,1	0,8
Malta	11,3	2,7
Países Bajos	341,3	2,1
Austria	548,0	6,5
Polonia	30,7	0,1
Portugal	363,1	3,4
Rumanía	25,3	0,1
Eslovenia	77,6	3,8
Eslovaquia	24,2	0,4
Finlandia	98,5	1,8
Suecia	324,7	3,5
Reino Unido	2 445,1	3,9

Fuente: Eurostat

Flujos migratorios - Número de permisos de residencia expedidos

migr_resfirst-Primeros permisos por motivo y ciudadanía - Datos anuales

Última actualización 09-09-2010
 Extraído el 20-09-2010 16:22:57
 Fuente Eurostat

	Cifras absolutas										Porcentajes					
	Familiares		Estudios		Remunerados		Otros		Total		Familiares		Estudios		Remunerados	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Bélgica	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgaria	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
República Checa	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Dinamarca	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Alemania	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estonia	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irlanda	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Grecia	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
España	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Francia	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italia	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Chipre	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Letonia	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Lituania	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Hungría	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Países Bajos	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Austria	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polonia	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugal	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Rumanía	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Eslovenia	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Eslovaquia	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finlandia	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Suecia	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Reino Unido	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
UE	684880	625308	444729	473657	672764	411379	462829	505433	2265202	2015777	30,2	31,0	19,6	23,5	29,7	20,4

Cuadro nº 4 : Número de permisos de residencia expedidos en 2008 y 2009

Fuente : Eurostat

Cuadro nº 5 : Decisiones de asilo en primera instancia por resultado y por Estado miembro, 2010

	Total decisiones	Total decisiones positivas	Estatuto de refugiado	Protección subsidiaria	Protección por motivos humanitarios	Rechazo
Unión Europea	223370	55100	27050	20400	7650	168270
Bélgica	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgaria	515	140	20	120	:	375
República Checa	510	175	75	75	20	335
Dinamarca	3300	1345	660	520	170	1950
Alemania	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estonia	40	15	10	5	:	25
Irlanda	1600	25	25	5	:	1575
Grecia	3455	105	60	20	30	3350
España	2785	610	245	350	15	2175
Francia	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italia	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Chipre	2440	425	30	370	25	2015
Letonia	50	25	5	20	:	25
Lituania	190	15	0	15	:	175
Luxemburgo	475	70	55	15	:	410
Hungría	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Países Bajos	17145	7565	810	4010	2745	9575
Austria	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polonia	4420	510	80	195	230	3910
Portugal	130	55	5	50	:	75
Rumanía	425	70	40	30	0	355
Eslovenia	115	25	20	0	:	95
Eslovaquia	295	90	5	55	30	205
Finlandia	4880	1595	165	1240	190	3285
Suecia	27700	8495	1935	5955	605	19205
Reino Unido	26720	6440	4445	1850	140	20280

Fuente: Eurostat