



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.11.2000
COM(2000) 757 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
1. PORQUÉ UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA INMIGRACIÓN?.....	5
2. EL MARCO DE TAMPERE PARA UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE ASILO E INMIGRACIÓN.....	7
2.1. Colaboración con países de origen.....	7
2.2. Un sistema europeo común de asilo.....	9
2.3. Trato justo de los nacionales de terceros países.....	10
2.4. Gestión de los flujos migratorios.....	12
3. HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN.....	13
3.1. Impacto de las políticas de inmigración existentes.....	13
3.2. Desarrollo de un nuevo enfoque respecto a la inmigración.....	14
3.3. Marco para una política de inmigración de la UE.....	15
3.4. Admisión de emigrantes.....	17
3.4.1. Evaluación de los niveles adecuados de inmigración.....	17
3.4.2. Definición de un marco jurídico común para la admisión.....	18
3.5. Integración de los nacionales de terceros países.....	20
3.6. Información, investigación y supervisión.....	22
4. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO.....	22
ANEXO 1 El contexto demográfico y económico.....	26
ANEXO 2 Descripción de propuestas de la Comisión, recientes o previstas, relativas a la política de inmigración.....	31

RESUMEN

El Tratado de Amsterdam establece por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo. El Consejo Europeo, en su reunión de Tampere de octubre de 1999, acordó que «*Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea*» y sentó los elementos que debería incluir, especialmente la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios. En este marco, el Consejo Europeo también subrayó la necesidad de adoptar con rapidez decisiones para «*aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen*» (apartado 20 de las conclusiones de la Presidencia). No obstante, no detalló cómo debería desarrollarse y aplicarse esta política.

La Comisión ya ha presentado propuestas sobre derechos y estatutos de los nacionales de terceros países, y sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia, y se están preparando otras medidas legislativas con arreglo al programa acordado en Tampere (véase la descripción general que figura en el Anexo 2). Sin embargo, dada la compleja naturaleza de la política de inmigración y su impacto en una amplia gama de ámbitos sociales, económicos, jurídicos y culturales, la Comisión opina que no podemos contentarnos con un enfoque parcial del programa legislativo previsto en el artículo 63 del Tratado CE. Esta opinión cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo, que ha pedido a la Comisión que ordene estas medidas en un marco global.

Asimismo, del análisis del contexto económico y demográfico de la Unión y los países de origen se desprende el reconocimiento generalizado de que la práctica inexistencia de políticas de inmigración de los últimos 30 años ya no es admisible. Por una parte, en los últimos años han penetrado en la Unión un gran número de nacionales de terceros países, y estas presiones migratorias continúan con el consiguiente aumento del contrabando, el tráfico y la inmigración ilegal. Por otra parte, como resultado de la creciente escasez de mano de obra, tanto cualificada como no cualificada, varios Estados miembros ya han comenzado a contratar activamente a nacionales de terceros países. En esta situación, debe optarse entre mantener la visión de que la Unión puede continuar resistiendo las presiones migratorias, o aceptar que la inmigración va a continuar y debe regularse adecuadamente, y trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión, tanto para los propios migrantes como para los países de origen.

En esta nueva situación, la Comisión opina que deben ponerse a disposición de los trabajadores emigrantes vías para la inmigración legal a la Unión. Sin embargo, habida cuenta de las opiniones muy divergentes en los Estados miembros sobre la admisión e integración de nacionales de terceros países, la Comisión opina que es esencial discutir abiertamente estas cuestiones y tratar de alcanzar un consenso respecto de los objetivos de la política que debe seguirse. El propósito de esta Comunicación es estimular este debate, teniendo en cuenta las reformas estructurales básicas que está experimentando la economía de la UE en el marco de la estrategia europea de empleo, y que ahora están dando los beneficios esperados. La admisión de

trabajadores emigrantes puede contribuir a esta estrategia, pero debido a la importancia de los problemas humanos en juego, deberá existir respecto a la misma una clara comprensión entre los Estados miembros por lo que se refiere a su papel y su contribución.

Tanto el artículo 63 del Tratado CE como las conclusiones de Tampere piden una política de inmigración común de la UE. Para alcanzar este objetivo, es esencial coordinar y garantizar la transparencia, en un marco comunitario, de las acciones que actualmente realizan los Estados miembros, puesto que repercuten en otros ámbitos de la política de la UE; por ejemplo la supresión de controles en las fronteras interiores, los compromisos comunitarios a escala internacional en virtud del acuerdo AGCS y la estrategia europea de empleo.

Esto proporcionará una base para la formulación de objetivos comúnmente acordados sobre vías de inmigración legal, que podrían apoyar las propuestas legislativas detalladas sobre los emigrantes solicitadas por el Consejo de Tampere. Estas propuestas se refieren no sólo a las condiciones para la admisión y la residencia de nacionales de terceros países a efectos de empleo y otras razones, sino también a normas y procedimientos para la expedición de visados a largo plazo y de permisos de residencia, la definición de un conjunto de derechos uniformes para los nacionales de terceros países, los criterios y condiciones bajo los cuales se puede permitir que los nacionales de países terceros se establezcan y trabajen en cualquier Estado miembro (véase el anexo 2), y la carta de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, el procedimiento establecido para la supervisión de los flujos migratorios proporcionará un marco para la consulta entre los Estados miembros sobre cuestiones de la emigración, para la coordinación de políticas, para la fijación de objetivos comunes y para el desarrollo de medidas de acompañamiento por lo que se refiere a la integración de los migrantes. Este mecanismo está diseñado para permitir que la Comunidad proporcione una reacción coordinada tanto respecto de las fluctuaciones de las presiones migratorias como de los cambios en la situación económica y demográfica de la Unión.

1. PORQUÉ UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA INMIGRACIÓN?

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y del asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (artículos 61-63). Asimismo, en octubre de 1999, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere¹ se aprobaron los elementos para una política común de la UE en materia de asilo e inmigración que, junto con el plan de acción aprobado por el Consejo en Viena en 1998², forman ahora la base de un programa de trabajo para la Comisión y los Estados miembros que se está haciendo operativo en un “marcador”³. La presente Comunicación forma parte de este programa, pero en un contexto que, en muchos aspectos, es muy diferente de la situación de la Unión en 1993-94. Por una parte, actualmente se reconoce de forma más aguda que hace algunos años la importancia de las cuestiones de la inmigración y el asilo en la UE, así como la necesidad de un enfoque común de las mismas. Esto se ve subrayado por el hecho de que estas áreas son ahora objeto de políticas comunitarias específicas, y no simplemente complementarias a las relacionadas con la libre circulación de personas en la Unión. Por otra parte, y esto es una consecuencia directa, al adoptar las conclusiones de Tampere, los Jefes de Estado y Gobierno definieron claramente el marco político en el que desean que se desarrolle una política común de la UE de asilo e inmigración.

Esta nueva Comunicación de la Comisión encaja firmemente en este marco. Constituye ante todo una primera respuesta a la petición específica del Consejo Europeo de una definición clara de las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. Se acordó que esto debería basarse en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión y de la situación en los países de origen, y tener en cuenta la capacidad de acogida de cada Estado miembro, así como sus relaciones históricas y culturales con los países de origen⁴. Además, no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración. Así pues,

¹ SN 200/99 (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999)

² DO C 19 de 23.1.1999

³ COM (2000) 167 (marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea)

⁴ En las conclusiones de Tampere se reconoce "*la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen*" (apartado 20).

y los dos aspectos están intrínsecamente ligados, esta Comunicación también tratará la política de integración en el contexto establecido en Tampere, a saber, el trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, y el fomento de la diversidad. En este contexto, también se revisará el impacto de la Carta de Derechos Fundamentales.

Sin embargo, con objeto de mantener el enfoque coherente acordado en Tampere, la Comisión también se propone aclarar la manera en que deben tenerse en cuenta los demás componentes de una política global sobre migración. Entre éstos figuran la lucha contra la inmigración ilegal, las relaciones con los países de origen y de tránsito y, especialmente, la dimensión humanitaria en la política de asilo, cuya importancia se ha puesto de relieve en varias ocasiones estos últimos años y que será objeto de una Comunicación separada que se presentará junto con ésta⁵. También se incluye el refuerzo de las políticas de integración con el fin de proporcionar los medios necesarios para una rápida integración de la población migrante en la sociedad europea y para la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Finalmente, esta Comunicación se presenta en un momento en que la función de la UE en materia de migración reviste especial interés por varias razones. La disminución prevista de la población de la UE en las próximas décadas ha llamado la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra en algunos sectores está creando dificultades en varios países. Se está generalizando la creencia de que, en este nuevo contexto económico y demográfico, la tradicional falta de política de inmigración que ha dominado el pensamiento durante los últimos 30 años, ya no es adecuada.

En varios Estados miembros se están desarrollando programas destinados a regularizar la situación de los migrantes ilegales, programas que a menudo suscitan difíciles debates políticos internos. Incidentes trágicos, como el de Dover de julio de 2000 en que 58 ciudadanos chinos que intentaban entrar ilegalmente en el Reino Unido perdieron la vida, y que se están produciendo en casi todos los Estados miembros, apuntan no sólo a la importancia de la lucha contra el tráfico de seres humanos, sino también a la existencia de una demanda de mano de obra clandestina y a la explotación de estos migrantes indocumentados. La Comisión también ha tenido en cuenta los debates iniciados bajo la Presidencia francesa, especialmente las discusiones mantenidas en la reunión ministerial informal de Marsella de julio de 2000 y en tres conferencias - sobre el codesarrollo y los emigrantes (6-7 de julio); sobre redes ilegales de migración (20-21 de julio); y sobre la integración de los inmigrantes (5-6 de octubre de 2000).

A la luz de estas circunstancias cambiantes, y teniendo en cuenta la aparición de diferentes puntos de vista políticos y las reacciones divergentes y la creciente preocupación de la opinión pública, que se ha expresado en todos los Estados miembros en los últimos meses, la Comisión opina que debería considerarse de nuevo la política de migración en el marco del mandato de

⁵ COM (2000) ... "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"

Tampere. En particular, la Comisión propone examinar la manera en que las cuestiones complejas relacionadas con la admisión de migrantes económicos, que apenas se abordaron por encima en el Consejo de Tampere, se desarrollen en el marco de una política comunitaria de migración. Esto proporcionará un marco para la formulación de objetivos acordados en común sobre vías de inmigración legal, que consolidarán las propuestas detalladas sobre admisión y residencia de nacionales de terceros países que el Consejo solicitó en Tampere. Asimismo, será importante desarrollar políticas adecuadas dirigidas a fomentar la integración de los migrantes, incluidos los que ya residen en la UE, y a luchar contra el racismo y la xenofobia.

2. EL MARCO DE TAMPERE PARA UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN DE ASILO E INMIGRACIÓN

El Consejo Europeo de Tampere acordó varios objetivos para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de éstos era el desarrollo de una política común de la UE sobre asilo y migración. A continuación se refleja el progreso en su aplicación.

2.1. Colaboración con países de origen

En el Consejo de Tampere, los Estados miembros reconocieron el principio de que una política de asilo y migración de la UE debe incluir necesariamente la colaboración con los países de origen y tránsito de los emigrantes. El Consejo reconoció que el desarrollo de un enfoque global de la migración también supone abordar cuestiones políticas y de derechos humanos en asociación con estos países. Con programas como TACIS Y PHARE, la Comisión ha desarrollado estrategias para abordar no solo la necesidad de reducir los factores de empuje en los países de origen, fundamentalmente a través del desarrollo económico de los países de origen y de tránsito, sino también el apoyo de actividades tales como la reforma legislativa, las capacidades de las autoridades competentes y los sistemas modernos de gestión de las fronteras. También se ha iniciado un nuevo enfoque integrado a través del trabajo del Grupo de alto nivel sobre asilo y migración. Se han elaborado seis planes de acción, basados en un programa coherente de cooperación y codesarrollo que incluye el diálogo con los países afectados, para países o regiones específicos, y se espera que se faciliten recursos financieros en un futuro próximo para que la acción comunitaria contribuya a la realización de los planes.

Al mismo tiempo que establece medidas tendentes a comprender y tratar de influir en las razones que causan la migración, la UE, en el futuro, deberá también examinar y adoptar una actitud responsable hacia los efectos de la emigración en los países de origen, teniendo en cuenta las muy diversas situaciones económicas, demográficas, sociales, políticas y de derechos humanos de cada país que ocasionan los flujos migratorios. Esto, además de reflejar los valores europeos, interesa tanto a la UE como a los propios países.

En la mayoría de los casos la situación es compleja, y la migración tiene tanto repercusiones positivas como negativas. Durante el período inicial de establecimiento en el país de acogida, los ingresos que envían a casa los emigrantes pueden convertirse en una parte importante del presupuesto nacional. Las transferencias a gran escala pueden desincentivar al país de origen a cooperar en el control de la emigración. Para las familias receptoras, los ingresos recibidos pueden mejorar significativamente su nivel de vida y contribuir al desarrollo de la economía local, aunque hay pruebas que sugieren que son las ciudades más grandes las que más se benefician, quizás en detrimento de otras áreas. En el lado negativo puede haber menos impactos favorables en la economía local cuando quienes emigran son los más cualificados y más emprendedores de la población. La fuga de cerebros preocupa especialmente a los países en vías de desarrollo, que son los que menos pueden permitirse perder las inversiones que han hecho en educación y formación, particularmente de los beneficiarios de enseñanza superior. La magnitud de este problema está aumentando en varios países, especialmente en África e India, y es probable que siga creciendo a medida que la escasez en sectores de gran cualificación en Europa y otras partes del mundo desarrollado, así como las grandes diferencias salariales, continúen atrayendo a personas cualificadas de los países en desarrollo.

Con los actuales flujos cada vez más heterogéneos de emigrantes por razones económicas y otras, y con las poblaciones a caballo entre dos culturas como parte de estrategias de supervivencia, es posible desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y del de acogida. De esta manera, pueden atenuarse los efectos de la fuga de cerebros, y maximizarse los beneficios del dinero enviado al país de origen. Puesto que los problemas de la inmigración y del asilo han pasado a ser de competencia comunitaria, deberían incorporarse más específicamente a los programas comunitarios con los terceros países, tanto en el ámbito del comercio como del desarrollo. Esto es particularmente cierto para los programas TACIS, PHARE y MEDA, y los problemas de la migración deben formar cada vez más parte del diálogo que tiene lugar dentro del marco de los acuerdos de asociación y cooperación, las estrategias comunes de la UE sobre Rusia, Ucrania y la región mediterránea, y los debates con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

El enfoque de colaboración debería proporcionar un marco para tratar con flexibilidad las nuevas tendencias de la migración que se están desarrollando ahora en el mundo, con el concepto de migración como *patrón de movilidad* que estimula a los emigrantes a mantener y desarrollar sus vínculos con sus países de origen. Esto incluye garantizar que el marco jurídico no desvincule a los emigrantes de sus países de origen; por ejemplo, que tengan posibilidades de visita sin perder su estatuto en el país de acogida, y de seguir hacia adelante o volver en función de cómo evolucione la situación en el país de origen y en el resto del mundo.

Tal concepto animaría a los emigrantes a participar en el desarrollo económico de su país de origen, no sólo enviando dinero a sus familias, sino también apoyando proyectos de desarrollo, proyectos empresariales, etc.

Estas acciones pueden llevar en algunos casos al retorno voluntario dentro de un marco de ayuda a la reintegración. El hecho de que actualmente en muchos Estados miembros, las políticas de visado y otra legislación restrinjan la posibilidad de que los emigrantes circulen libremente entre el país de residencia y el de origen, incluso cuando están jubilados, crea una barrera para estos progresos. La cooperación entre los países de origen y de residencia de los emigrantes debe basarse en el diálogo con los gobiernos y con los propios emigrantes y sus asociaciones, para garantizar que los movimientos migratorios se tienen en cuenta en las estrategias de desarrollo, económicas y sociales de los países en cuestión (por ejemplo, promoviendo unas instituciones públicas y financieras más eficientes, programas de formación y cualificación de la mano de obra, así como la afluencia de capital extranjero a proyectos, incluidos los realizados por los emigrantes en sus países de origen). De esta manera, la cooperación puede contribuir a atenuar los efectos de la fuga de cerebros y la pérdida de los miembros más emprendedores de la sociedad, y contribuir al desarrollo sostenible del país de origen, lo que a largo plazo podría reducir los incentivos para emigrar.

No obstante, hay que reconocer que el enfoque de colaboración para la gestión de los flujos migratorios debería considerarse como parte de una estrategia a medio o largo plazo, y que su impacto variará dependiendo de la situación de los países de origen.

2.2. Un sistema europeo común de asilo

El Consejo de Tampere reiteró que debe seguir garantizándose que **el derecho a solicitar asilo** es la piedra angular de la política de la UE. El objetivo de un sistema europeo común de asilo debe ser garantizar la plena aplicación del Convenio de Ginebra sobre los refugiados, y que nadie sea devuelto a la persecución. El Tratado de Amsterdam requiere la promulgación de medidas comunes.

La Comisión presentó en mayo de 2000 una propuesta sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados, y en septiembre de 2000 presentó una propuesta sobre los procedimientos en los Estados miembros para conceder y retirar el estatuto de refugiado. A principios de 2001, se presentarán propuestas sobre las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo, y sobre un sistema para la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. Se está preparando la creación del sistema EURODAC. Se presentarán nuevas propuestas sobre la aproximación de normas sobre el reconocimiento y el contenido del estatuto de refugiado, y también sobre formas subsidiarias de protección que ofrezcan un estatuto adecuado a cualquier persona que necesite tal protección. Además, el Consejo adoptó en septiembre de 2000 la propuesta de la Comisión para el establecimiento de un Fondo Europeo de los Refugiados que promueva un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros para la acogida de refugiados y desplazados.

A petición del Consejo de Tampere, se están elaborando otras propuestas para el desarrollo de normas comunitarias que establezcan un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las

personas a las que se concede asilo, en una Comunicación separada que se presenta juntamente con ésta y que aspira a proporcionar un panorama claro del método y contenido de las medidas que deberán tomarse a partir de 2004 en el ámbito humanitario⁶.

2.3. Trato justo de los nacionales de terceros países

Un elemento clave para el desarrollo de la Unión Europea como zona de libertad, seguridad y justicia acordada en Tampere es asegurar el trato justo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, a través de una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE.

En cuanto a la creación un marco legislativo para la integración de quienes ya residen en el territorio de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto la ampliación de la coordinación comunitaria de los sistemas de seguridad social, según lo establecido en el Reglamento (CEE) n° 1408/71, a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén asegurados en un Estado miembro y que sean nacionales de un país tercero⁷. La Comisión también ha presentado una propuesta para modificar el Reglamento 1612/68, con el fin de mejorar el estatuto jurídico de las familias de los nacionales de terceros países que trabajan en la UE⁸ o obstante, estas propuestas siguen pendientes en el Consejo.

Conforme al mandato de Tampere, se presentarán otras propuestas relativas a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo. Éstas incluirán los derechos que deben concederse, las condiciones para la pérdida del estatuto, la protección contra la expulsión y el derecho a residir en otro Estado miembro. El derecho de los residentes a largo plazo a permanecer en otro Estado miembro puede ser un factor importante para la movilidad en el mercado de trabajo de la Unión. A este respecto la Comisión ya ha presentado dos propuestas relativas a los derechos de los trabajadores de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro para prestar servicios en otros Estados miembros.

En noviembre de 1999, la Comisión presentó un paquete de propuestas sobre la lucha contra la discriminación. El 29 de junio de 2000 el Consejo adoptó el primero de los tres elementos del paquete, la propuesta de Directiva para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, que se aplicará en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda⁹.

⁶ COM (2000)755 "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"

⁷ COM (97) 561 final, 12.11.1997

⁸ COM (98) 394 de 22.7.1998

⁹ Directiva 2000/43, DO L180 19/7/2000

El 17 de octubre de 2000 se alcanzó en el Consejo un acuerdo político sobre el segundo elemento, la propuesta de la Comisión para un programa de acción contra la discriminación. El programa se ejecutará durante seis años a partir del 1 de enero de 2001, y contará con un presupuesto de casi 100 millones de € para actividades de lucha contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Las actividades se centrarán en (i) el análisis de la discriminación en los Estados miembros y la evaluación de los métodos para combatirla, (ii) reforzar la capacidad de las organizaciones que luchan contra la discriminación, mediante intercambios transnacionales y financiación básica de ONG, y (iii) promover la toma de conciencia respecto de la discriminación y de las medidas para combatirla en la UE. El Consejo también alcanzó un acuerdo sobre la tercera parte del paquete para la lucha contra la discriminación, la propuesta de la Comisión de una Directiva marco sobre discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual¹⁰.

El Tratado de Amsterdam, en sus disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal, declara expresamente que la Unión tomará medidas tendentes a prevenir y combatir el racismo y la xenofobia, como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos para crear una zona de libertad, seguridad y justicia. En 1996 el Consejo adoptó una acción común para facilitar la cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros, con el fin de impedir que los autores de actos de racismo y xenofobia se aprovechen de las diferencias de legislación en la Unión para eludir la justicia. A la luz de una evaluación de la acción común que se presentará a finales de 2000, la Comisión presentará una decisión marco de conformidad con el artículo 29 del Tratado, tendente a reforzar la cooperación judicial en la lucha contra el racismo. Esta iniciativa cubrirá, entre otras cosas, la extensión de este tipo de delitos a Internet.

En el ámbito de las condiciones de admisión y residencia, la primera iniciativa de la Comisión desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam ha sido un proyecto de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹¹. Esto se justifica por varias razones: en primer lugar, la reagrupación familiar no está regulada simplemente por leyes nacionales, puesto que muchos instrumentos internacionales y regionales establecen normas o principios a este respecto; en segundo lugar, la reagrupación familiar ha sido uno de los principales vectores de la inmigración durante los últimos veinte años; en tercer lugar, es un elemento esencial para la integración de las personas ya admitidas; y finalmente, este tema ha sido una prioridad para el Consejo desde 1991. Ello refleja la opinión de la Comisión de que la buena integración de los nacionales de terceros países para mantener la cohesión económica y social es uno de los principales retos a que se enfrenta la UE por lo que respecta a la política de inmigración. El establecimiento de comunidades familiares estables garantiza que los emigrantes puedan contribuir plenamente a sus nuevas sociedades.

¹⁰ COM (1999) 565 final

¹¹ DO C 116 E de 24/4/2000 y versión modificada COM(2000)624

La propuesta establece un derecho condicional a la reagrupación familiar para los nacionales de países terceros. Se permitirá la reagrupación de los nacionales de países terceros que cumplan determinados requisitos, con los miembros de su familia nuclear, o incluso, en casos estrictamente definidos, con otros miembros de su familia más amplia. La propuesta también define varios derechos que deberán concederse a los miembros de la familia. Tras recibir el dictamen del Parlamento Europeo, la Comisión ha adoptado una propuesta modificada que actualmente es objeto de estudio en el Consejo.

Por último, la propuesta Carta de los Derechos Fundamentales, que deberá adoptarse en diciembre de 2000, establece varios principios que, debido a la universalidad de determinados derechos, se aplican a los nacionales de países terceros. Esto tendrá particular importancia con respecto a diversos derechos sociales tales como la protección frente al despido improcedente y la aplicación de las normas comunitarias y nacionales sobre condiciones de trabajo. La Carta también incluye la posibilidad, en las condiciones establecidas en el Tratado de Amsterdam, de libre circulación y residencia para nacionales de países terceros que residan legalmente en un Estado miembro.

2.4. Gestión de los flujos migratorios

El Consejo Europeo de Tampere subrayó la necesidad de adoptar un enfoque amplio de la gestión o regulación de los flujos migratorios, incluyendo cuestiones políticas, de derechos humanos y de desarrollo, e implicando a los países de origen y de tránsito.

El Consejo subrayó que la regulación de los flujos migratorios incluye el diálogo intensivo entre los países de acogida, los países de tránsito, los países de origen y los propios emigrantes. Las campañas de información deberían desempeñar una función esencial, informando a los potenciales emigrantes sobre las posibilidades legales para la migración y lo que pueden esperar en el país de destino, y sobre los peligros del tráfico y de la migración ilegales. El Consejo pidió que se intensifiquen las medidas para desarrollar una política común de visados para la UE, combinada con medidas contra la falsificación y el uso fraudulento de documentos de viaje.

Una gestión eficiente de los flujos migratorios requiere una supervisión, y debe ir acompañada de medidas para regular los movimientos. Esto requiere medidas en todas las fases de circulación de las personas, tanto para proteger los canales legales de admisión de emigrantes y de quienes buscan protección por razones humanitarias, como para luchar contra la inmigración ilegal. Un enfoque coherente y coordinado de la inmigración ilegal será una parte esencial de una política de inmigración más abierta a escala europea. El fenómeno de la inmigración ilegal consta de varias fases conectadas entre sí, y hay que abordar cada una de ellas sistemáticamente con medidas específicas. Entre estas figuran las medidas en los países de origen y de tránsito; la cooperación policial para poner en común los datos sobre las operaciones de tráfico que, por su naturaleza, son internacionales; las acciones en los puntos de entrada, incluidos los controles fronterizos y las

políticas de visado; la legislación contra los traficantes, la ayuda a las víctimas y su repatriación.

Un elemento del proceso regulador al que debe darse mayor prioridad es la repatriación voluntaria de las personas a las que se deniega la admisión en un Estado miembro, o que ya no tienen derecho a permanecer en la UE. Cuando la apelación a la repatriación voluntaria no surte efecto, hay que garantizar la integridad de la política de inmigración europea mediante la repatriación forzosa. El instrumento más valioso para facilitar la repatriación son los acuerdos de readmisión. Además, la Comisión presentará propuestas para el desarrollo de normas comunes respecto a las decisiones de expulsión, la detención y la deportación, que deberán ser eficientes y humanas.

3. HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN

3.1. Impacto de las políticas de inmigración existentes

La inmigración hacia la UE consta de tres grandes categorías: la inmigración por razones humanitarias; la reagrupación familiar; y la inmigración que puede describirse en líneas generales como inducida por las fuerzas económicas y del mercado.

En el **ámbito humanitario**, todos los Estados miembros son signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, y se adhieren a sus principios. La Convención establece el acceso al trabajo como un derecho individual directo derivado del estatuto de refugiado, y que no se puede hacer depender de un examen de las necesidades económicas. En el Consejo de Tampere se acordó un programa para la coordinación del enfoque de la UE respecto de la inmigración humanitaria, que se llevará a cabo según lo previsto en el Marcador (véase la sección 2.2.2 *supra*).

Por lo que respecta a la **reagrupación familiar**, todos los Estados miembros permiten, si bien utilizando distintos criterios, que los miembros de la familia se reúnan con los emigrantes que ya residen legalmente en su territorio. Actualmente se está discutiendo en el Consejo una Directiva para coordinar la legislación nacional en este ámbito (véase la sección 2.2.3 *supra*).

La presente Comunicación se refiere fundamentalmente a la tercera categoría: la **migración económica**, que se ha dicho que se acerca al cero desde los años 70 y que, dadas las oportunidades económicas actuales de la UE, ya no parece adecuada. Muchos emigrantes económicos se han visto forzados a buscar la entrada mediante procedimientos de asilo, o bien a entrar ilegalmente. Esto no supone una respuesta adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, y beneficia a los traficantes bien organizados y a los empresarios sin escrúpulos. Además, existe una considerable inmigración ilegal en la UE, que Europol estima en 500.000 personas al año, muchas de ellas trabajadores clandestinos. Habida cuenta de las cifras en cuestión, y de las dificultades prácticas de repatriar a las personas a los países de origen, varios Estados miembros han recurrido a medidas de regularización o de amnistía, y el número total de personas a las que se permite permanecer

legalmente a raíz de ello se estima en unos 1.8 millones desde la década de los 70¹².

Si bien ya existen procedimientos a escala de la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, y especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, ni a la necesidad de medidas de acompañamiento para la integración de los emigrantes existentes y previstos.

3.2. Desarrollo de un nuevo enfoque respecto a la inmigración

El análisis de la situación actual de los flujos migratorios de la UE sugiere la necesidad de adoptar un enfoque diferente de la inmigración legal, más flexible y común a todos los Estados miembros. Tal política de inmigración proactiva debería basarse en el reconocimiento de que las presiones migratorias continuarán y de que una inmigración ordenada puede beneficiar a la UE, a los propios emigrantes y a sus países de origen. En varios Estados miembros se ha iniciado ya la apertura de vías para la inmigración con fines económicos, para cubrir necesidades urgentes tanto de trabajadores cualificados como no cualificados. Dada la actual situación económica y del mercado laboral, la Comisión opina que procede revisar las necesidades a más largo plazo de la UE en su conjunto, para estimar cómo pueden resolverse con los recursos existentes y para definir una política a medio plazo de admisión de nacionales de países terceros, que cubran las necesidades detectadas, de forma gradual y controlada.

Muchos elementos de esta política ya se presentaron en la Comunicación de 1994 sobre las políticas de inmigración y asilo, pero el enfoque actual debe también tener en cuenta la naturaleza cambiante de la propia migración, que se ha convertido en un proceso mucho más flexible de movimiento entre países, en vez de en un flujo unidireccional. Globalmente, los movimientos migratorios cambian de dirección, y suben y bajan dependiendo de la evolución de las situaciones económicas y demográficas de los países de origen y de acogida. Por tanto, para regular con éxito los flujos migratorios y reducir la inmigración ilegal, la UE debe adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta los distintos aspectos interconectados del sistema migratorio, y trabajar en estrecha colaboración con los países de origen y de tránsito.

Los beneficios de una política más abierta y transparente sobre movimientos migratorios, junto con la coordinación de las políticas diseñadas para reducir los factores de empuje en los países de origen y los esfuerzos redoblados para aplicar la legislación laboral en los Estados miembros, podrían también contribuir a reducir la inmigración ilegal, en especial las peores formas de contrabando y tráfico. Los Estados miembros estarán en mejores condiciones

¹² "Regularizaciones de inmigrantes ilegales en la Unión Europea", Red académica de estudios jurídicos sobre la normativa de inmigración y asilo en Europa, bajo la supervisión de Philippe de Bruycker; Colección de la Facultad de Derecho, Universidad Libre de Bruselas, 2000.

para abordar el problema de la migración irregular si cuentan con una amplia gama de políticas de gestión de la migración, que vayan más allá de las medidas destinadas a contener el uso erróneo, supuesto o real, de sus sistemas de asilo. No obstante, la apertura de políticas de admisión legal para los trabajadores migrantes no evitará completamente este problema, y dichas políticas deberán ir acompañadas tanto de medidas adecuadas de lucha contra el contrabando como de sistemas eficaces de concesión de asilo, capaces de identificar a los refugiados de forma expeditiva y exacta, equilibrando así la protección de los refugiados con el control de la inmigración.

Debería subrayarse que tales estrategias no constituyen una política de migración de reemplazo, tal como se propuso en el informe de la ONU sobre la migración de reemplazo como posible medida para contrarrestar el declive demográfico¹³.

Más bien, constituyen un enfoque controlado basado en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión, y de la situación de los países de origen, y tiene en cuenta su capacidad de acogida.

Al incluir el problema de los trabajadores migrantes en el debate sobre el desarrollo de la política económica y social de la UE, también se proporcionará una oportunidad para reforzar las políticas destinadas a luchar contra el trabajo ilegal y la explotación económica de los emigrantes, situaciones ambas que fomentan la competencia desleal en la Unión. Un corolario de una política de inmigración económica debe ser un mayor esfuerzo por garantizar que los empresarios cumplan la legislación laboral existente respecto de los nacionales de países terceros. La igualdad de salarios y condiciones de trabajo interesa no sólo a los emigrantes, sino a la propia sociedad, que se beneficia a su vez plenamente de la contribución que realizan los emigrantes a la vida económica y social.

Habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta a los vínculos con los países de origen, la capacidad de acogida, el desarrollo de políticas de integración y las necesidades del mercado de trabajo, la Comisión propone que la mejor manera de lograr una política de inmigración regulada es establecer un marco global a escala de la UE, con normas y procedimientos comunes y un mecanismo para determinar objetivos y orientaciones; marco en el que los Estados miembros desarrollarán y aplicarán sus políticas nacionales.

3.3. Marco para una política de inmigración de la UE

Una política de inmigración de la UE ha de tener en cuenta todos los tipos de migración: humanitaria, de reagrupación familiar y económica; y considerar el impacto en los países de origen y de acogida en su conjunto. Deberá responder a los difíciles debates políticos que se producirán en algunos

¹³ "Migración de reemplazo: ¿solución para el envejecimiento y la disminución de la población?" División de población, Departamento de asuntos económicos y sociales, Secretaría de las Naciones Unidas, 21 de marzo de 2000 (ESA/P/WP.160).

países, y requerirá un fuerte liderazgo político para contribuir a formar la opinión pública. Al contemplar todos los tipos de migración, tal política deberá presentar un enfoque integrado, que tenga en cuenta el beneficio que supone la diversidad para la sociedad, la necesidad de un marco equilibrado de derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que residan en la Unión, la importancia del apoyo a la integración y las repercusiones en el mercado laboral. La política deberá desarrollarse en un nuevo marco para la cooperación a escala comunitaria, basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación, y estará coordinada por la Comisión.

La admisión en la UE por razones humanitarias continuará, con el pleno reconocimiento por los Estados miembros de las obligaciones internacionales de proporcionar protección para los refugiados, los solicitantes de asilo y quienes necesitan protección temporal. Se llevará a cabo un programa para desarrollar un sistema europeo común de asilo, según lo establecido en la sección 2.2. supra. Mientras que muchas personas admitidas en la UE por razones humanitarias regresan a sus países de origen al cambiar la situación de éstos, el debate sobre el número de emigrantes económicos que se necesitan en diversos sectores deberá tener en cuenta el número de personas acogidas a la protección internacional, puesto que pueden utilizarse mejor sus cualificaciones, y de los miembros de las familias admitidos en la UE, que también se incorporarán al mercado laboral.

La admisión de los emigrantes económicos deberá responder claramente a las necesidades del mercado de trabajo, particularmente respecto de los trabajadores muy cualificados, así como de los menos cualificados o los que no tienen cualificación, o los trabajadores temporeros. Las políticas de admisión para los emigrantes económicos deberán permitir que la UE responda rápida y eficientemente a los requisitos del mercado laboral a escala nacional, regional y local, reconociendo la naturaleza compleja y muy cambiante de estos requisitos y por tanto, la necesidad de una mayor movilidad entre los Estados miembros para los migrantes entrantes. Tales políticas deberán respetar asimismo las disposiciones pertinentes del derecho comunitario existente y los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes entre la Comunidad, o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los terceros países por otra parte¹⁴.

El principio subyacente de una política de inmigración de la UE debe ser que las personas admitidas deberán disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE, pero que éstos podrán ampliarse y relacionarse con la duración de la estancia prevista en las

¹⁴ En especial, en virtud del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS), la CE y sus Estados miembros se han comprometido a permitir a los nacionales de terceros países que realicen actividades económicas en la UE con arreglo a los calendarios que permiten la presencia de personas físicas sin requerir una "prueba de las necesidades económicas" para la prestación de servicios en casos específicos. Los compromisos futuros se acordarán en las negociaciones del AGCS 2000.

condiciones de entrada¹⁵. La Comisión ha presentado ya propuestas sobre los derechos de prestación de servicios en la UE para los nacionales de terceros países legalmente establecidos en un Estado miembro¹⁶. Las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 13 del Tratado de Amsterdam para contrarrestar el racismo y la xenofobia deben aplicarse con rigor, y las medidas para la integración de los emigrantes en nuestras sociedades deben por tanto considerarse como el corolario esencial de la política de admisión. Al mismo tiempo, deberá intensificarse la lucha contra la inmigración ilegal, dando prioridad a la lucha contra el tráfico y el contrabando.

Finalmente, la política deberá desarrollarse y aplicarse en colaboración con los países de origen y de tránsito.

3.4. Admisión de emigrantes

3.4.1. Evaluación de los niveles adecuados de inmigración

Habida cuenta de la dificultad de evaluar las necesidades económicas, no se trata de fijar objetivos europeos detallados. La responsabilidad para decidir sobre las necesidades de las diversas categorías de trabajadores migrantes debe seguir correspondiendo a los Estados miembros. Sin embargo, se establecerá un nuevo proceso basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación.

En tal situación, se puede pedir a los Estados miembros que elaboren informes periódicos en dos partes. La primera, revisará el desarrollo y el impacto global de la política de inmigración en el período anterior, incluyendo el número de nacionales de terceros países admitidos en las distintas categorías y su situación en el mercado de trabajo. La segunda, establecerá las intenciones de los Estados miembros respecto de la inmigración, incluyendo una proyección de los emigrantes que desearían admitir e indicando el nivel de cualificación requerido. La necesidad de un enfoque flexible respecto a las cambiantes necesidades económicas sugiere la inviabilidad de las cuotas, y por tanto, será preferible un sistema adecuado de objetivos orientativos. Se tendrán muy en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, pero también se tendrán en cuenta los acuerdos existentes con los países de origen y otros factores diversos (por ejemplo, la aceptación pública de más trabajadores migrantes en el país en cuestión, los recursos disponibles para la acogida y la integración, las posibilidades de adaptación social y cultural, etc.).

Para la elaboración de estos informes, los Estados miembros tendrán que consultar ampliamente y trabajar en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, así como con las autoridades regionales y locales y los demás actores interesados en la integración de los emigrantes. Los

¹⁵ Así sucede ya por lo que respecta a la legislación laboral para los nacionales de determinados terceros países, como Turquía, Marruecos y los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de Acuerdos específicos de asociación o cooperación de la UE con los países en cuestión.

¹⁶ COM (1999) 3 final de 27.01.99.

informes seguirán una estructura comúnmente acordada a fin de permitir que la Comisión elabore una síntesis que se presentará al Consejo. Tras un debate, el Consejo fijará los principios del enfoque común que deberá aplicarse en el período siguiente. En este proceso, la Comisión y el Consejo deberán tener en cuenta los progresos realizados en la aplicación de la estrategia europea del empleo y su impacto en las condiciones del mercado de trabajo de la Unión. La Comisión se encargará de la supervisión y evaluación regulares de la política, incluyendo su impacto en los países de origen.

3.4.2. *Definición de un marco jurídico común para la admisión*

Según lo anunciado en el Marcador, la Comisión adoptará a principios del próximo año propuestas de directivas sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE de los nacionales de terceros países con el fin de trabajar por cuenta ajena, por cuenta propia o realizar actividades no remuneradas, o estudiar o seguir una formación profesional. La Comisión ya ha financiado estudios comparativos sobre las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, que proporcionan una visión global de la legislación y prácticas de los Estados miembros.

Para presentar sus propuestas, la Comisión se propone establecer un marco jurídico coherente que tenga en cuenta conceptos que ya se han aplicado con éxito en los Estados miembros. El marco determinará las condiciones y los procedimientos básicos que deben aplicarse, dejando a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar *medidas nacionales* sobre admisión de nacionales de terceros países, basadas en los criterios establecidos en las directivas. La consulta preliminar con los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales precederá a la adopción de las propuestas por la Comisión. Este enfoque se basará en los siguientes principios:

Transparencia y racionalidad: establecer claramente las condiciones bajo las cuales los nacionales de terceros países pueden entrar y permanecer en la UE como trabajadores por cuenta ajena o propia; establecer sus derechos y obligaciones; y garantizar que tengan acceso a esta información y que existan mecanismos para comprobar que se aplica correctamente. Esto puede implicar, entre otros, el establecimiento de disposiciones para facilitar la rápida adopción de decisiones sobre las solicitudes individuales de admisión, tanto en interés del candidato como de la empresa que desea contratar, sobre la base de criterios objetivos y comprobables. Una disposición general sobre el *acceso a la información* aumentaría considerablemente la transparencia.

Distinción de derechos en función de la duración de la estancia. El principio de que la duración de la residencia influye en los derechos de la persona en cuestión tiene una larga tradición en los Estados miembros, y en las conclusiones de Tampere se hace referencia a esto. Además, el responder a las necesidades del mercado de trabajo significa que debe facilitarse la admisión a una amplia gama de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados, y garantizar una respuesta rápida y flexible. El caso de los estudiantes se puede considerar por separado, estableciendo disposiciones

especiales para los nacionales de terceros países que hayan estudiado durante varios años en la UE, previendo para ellos un acceso más fácil al mercado de trabajo de la UE. Sin embargo, está claro que deben proporcionarse unos derechos mínimos a los emigrantes a su llegada, con el fin de promover su integración en la sociedad. La Comunidad deberá estudiar cómo puede ampliarse este núcleo de derechos en función de la duración de la estancia, con objeto de lograr disposiciones comparables en la Unión.

La legislación de la UE debería por tanto prever un sistema global **flexible** basado en un número limitado de situaciones diseñadas para **facilitar** el acceso de los emigrantes económicos, en vez de crear obstáculos a su admisión. El objetivo debe ser proporcionar un estatuto jurídico seguro a los trabajadores temporales que deciden volver a sus países de origen, proporcionando al mismo tiempo una vía hacia un estatuto permanente para los que desean permanecer y que cumplen ciertos requisitos. Una opción sería comenzar con un permiso de trabajo temporal, con disposiciones especiales para determinados tipos de trabajadores temporeros, trabajadores transfronterizos y trabajadores de empresas destinados en otro país. Este permiso podría ser renovable, e iría seguido de un permiso de trabajo permanente, una vez transcurrido un número de años que habría que determinar, con la posibilidad de alcanzar un estatuto de residencia a largo plazo pasado un período determinado. Se necesitaría un acuerdo sobre los derechos y las obligaciones correspondientes a cada etapa, basado en el principio de igualdad de trato con los nacionales. Estos derechos y obligaciones deberán ser acumulativos, culminando con los de los residentes a largo plazo. Teniendo en cuenta las mejores prácticas, los detalles del sistema se elaborarán en estrecha consulta con los Estados miembros, que serán responsables de aplicar las políticas nacionales de admisión dentro del marco general.

Procedimientos de aplicación y evaluación. Los procedimientos de aplicación deberán ser claros y **sencillos**. Su iniciación en el país de origen, en cooperación con los gobiernos, los organismos internacionales, las ONG y las autoridades regionales y locales, podrán mejorar la eficacia de los procedimientos de supervisión, la transparencia de los procedimientos y la información disponible para los potenciales emigrantes, respetando simultáneamente el derecho de los empresarios a elegir. No obstante, se admite que muchos potenciales emigrantes laborales se presentarán para los empleos, habiendo sido ya admitidos en un Estado miembro por otra razón; la expedición de un visado para personas en búsqueda de trabajo puede ayudar a regular y controlar estas prácticas.

Facilitar la **disponibilidad de información**. El uso más extenso de la nueva tecnología de las comunicaciones podrá servir para proporcionar información sobre oportunidades de trabajo, condiciones de trabajo, etc. Podría crearse y mantenerse un punto europeo de información (por ejemplo, un sitio Internet), que contenga información completa relativa a la admisión de nacionales de terceros países en cada Estado miembro, y que proporcione información de contacto de las autoridades nacionales competentes para recibir solicitudes de permisos de conformidad con las directivas. También podría considerarse

la expedición de un visado especial para buscadores de trabajo de terceros países.

Para que la industria europea, particularmente las pequeñas y medianas empresas, pueda contratar, en caso de auténtica necesidad, con éxito y rápidamente a trabajadores de terceros países, los empresarios necesitan un instrumento práctico para demostrar que existe una carencia concreta en el mercado laboral de la UE. Una manera de abordar este problema sería prever la realización de una "prueba de las necesidades económicas", en caso de que se publique una vacante específica por medio de los servicios de empleo de varios Estados miembros durante un período determinado (por ejemplo, por medio de la red europea de servicios de empleo (EURES)), y no se encuentre ningún candidato adecuado entre los candidatos de la UE o las personas privilegiadas en virtud de acuerdos internacionales¹⁷.

3.5. Integración de los nacionales de terceros países

El Consejo Europeo en Tampere destacó la importancia del trato justo de los nacionales de terceros países; así pues, una política de inmigración de la UE deberá incorporar medidas para garantizar que los emigrantes se beneficien de condiciones de vida y de trabajo comparables a los de los nacionales del país de acogida. Si no se aportan los recursos necesarios para asegurar la integración de los emigrantes y sus familias, se exacerbarán a largo plazo los problemas sociales que pueden llevar a la exclusión y problemas relacionados, como la delincuencia. Mientras que muchos emigrantes residentes legalmente se han integrado con éxito y contribuyen en gran medida al desarrollo económico y social de los países de acogida, la exclusión social afecta a los emigrantes de forma desproporcionada, y éstos son a menudo víctimas del racismo y la xenofobia. El marco jurídico y otras acciones propuestas por la Comisión para luchar contra la discriminación y la xenofobia deberán complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. En sus propuestas para 2001, la Comisión invita a los Estados miembros, mediante la nueva directriz de empleo 7, a cubrir las necesidades de los grupos desfavorecidos, incluidos los trabajadores emigrantes ya residentes en la Unión, por lo que se refiere a su integración en el mercado laboral, y a establecer objetivos nacionales a estos efectos en función de la situación nacional¹⁸.

No obstante, es también esencial crear una sociedad de buena acogida y reconocer que la integración es un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida. La Unión Europea es por su propia naturaleza una sociedad pluralista enriquecida por una variedad de tradiciones culturales y sociales, que en el futuro llegarán a ser aún más diversas. Por tanto es necesario que exista un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros

¹⁷ Casos específicos según el acuerdo AGCS: trabajadores de empresas transferidos a otro país, visitantes de empresas y prestación de servicios procedentes del exterior de la UE.

¹⁸ Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001.

principios y valores fundamentales comunes: el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye responsabilidades para todos sus miembros, ya sean nacionales o inmigrantes. La igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo, conlleva dichas responsabilidades y promueve la integración. Al coordinar sus esfuerzos para garantizar que los patronos respeten la normativa laboral relativa a los nacionales de terceros países, los Estados miembros contribuirán considerablemente al proceso de integración, que revestirá especial importancia para atraer a los emigrantes a puestos muy cualificados para los que existe una competencia a escala internacional. A este respecto, la Comisión ya ha presentado propuestas relativas a los derechos de los trabajadores nacionales de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro, respecto a la libre prestación de servicios en la UE.

La Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los emigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de años, podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

Las políticas tendentes a una buena integración han de comenzar cuanto antes después de la admisión, y basarse en gran medida en la colaboración entre los emigrantes y la sociedad de acogida. Los líderes políticos deben crear las condiciones necesarias para la aceptación de la diversidad en la que deben basarse las políticas de integración. Para promover la integración, podrían desarrollarse paquetes de integración para todos los emigrantes nuevos, adaptados a sus necesidades individuales (podrían incluirse la formación lingüística, la información sobre estructuras políticas y sociales, el acceso a servicios, etc. con especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños migrantes). No obstante, hay que reconocer que la integración es un proceso a largo plazo y que es necesario prestar especial atención a los emigrantes de segunda generación, incluidos los nacidos en la UE, con el fin de garantizar que los problemas no conduzcan a la exclusión social y a la delincuencia. En este contexto, las mujeres y la familia deberían ser un importante objetivo de las políticas de integración.

Si bien la integración es fundamentalmente función de los Estados miembros, los Gobiernos deberán compartir esta responsabilidad con la sociedad civil, especialmente en el nivel local, que es donde deben aplicarse las medidas de integración. La clave del éxito se encuentra en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar: las autoridades regionales y locales y sus líderes políticos, especialmente los de las ciudades más grandes donde se establecen muchos emigrantes, las personas que imparten

formación, atención sanitaria y asistencia social, la policía, los medios de comunicación, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y los propios emigrantes y sus asociaciones. Cada uno tiene un papel que desempeñar en el diseño y la aplicación de los programas de integración, que deberán contar con los recursos adecuados.

Un enfoque tan horizontal requiere una coordinación a escala nacional y local, y la UE podría contribuir desarrollando una estrategia pedagógica, promoviendo el intercambio de información y buenas prácticas, especialmente en el nivel local, y desarrollando directrices o normas comunes sobre medidas de integración. Podría desarrollarse un programa de acción comunitaria para fomentar la integración de los nacionales de terceros países, dirigido a mejorar la comprensión de los problemas en cuestión, mediante la evaluación de prácticas, el desarrollo de objetivos y otros indicadores, el fomento del diálogo entre los actores, y el apoyo a redes europeas y el fomento de actividades dirigidas a suscitar la conciencia pública.

3.6. Información, investigación y supervisión

Se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración ilegal; sobre la función de los emigrantes en el mercado laboral; y sobre el impacto global de la migración (incluidos sus aspectos sociales, culturales y políticos) en la UE y en los países de origen y de tránsito. La propia política de inmigración de la UE deberá ser estrechamente supervisada y evaluada. Deberán continuarse los esfuerzos para mejorar la comparabilidad de las estadísticas sobre migración y para apoyar la investigación comparativa sobre la migración. Tal como ha sugerido ya el Parlamento Europeo, deberá estudiarse la posibilidad de reforzar el trabajo de las redes de investigación y datos existentes, y establecer un objetivo europeo. Tal red europea podría coordinar las actividades en curso en los distintos Estados miembros y promover nuevas investigaciones, tanto en la UE como en los países de origen.

La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la recogida y el análisis de las estadísticas sobre migración y asilo, y participará activamente en el debate en curso sobre las maneras de mejorarlo. En este contexto, se estudiará el establecimiento de una base jurídica para la recogida y el análisis de datos estadísticos en estos campos.

4. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

Ejecutar el mandato de Tampere supone hacer una evaluación de los flujos migratorios presentes y futuros hacia la UE, en el contexto del desarrollo de una política común sobre asilo y inmigración que tenga en cuenta los cambios demográficos, la situación del mercado laboral y las presiones migratorias de los países y las regiones de origen de los emigrantes.

Habida cuenta del declive demográfico, que llegará a ser cada vez más importante en la UE durante los próximos 25 años, y de las sólidas

perspectivas económicas actuales y la creciente escasez de la formación en el mercado laboral, es necesario desarrollar una política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos a la UE, como parte de una política global de inmigración y asilo para la Unión. Sin perjuicio de la realización de reformas estructurales mediante la estrategia europea del empleo, y en el contexto de una estrategia política tendente a un mayor crecimiento, mayor empleo y una sociedad más cohesiva, la Comisión opina que, si bien la inmigración nunca será una solución por sí misma a los problemas del mercado laboral, los emigrantes pueden contribuir positivamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a la continuidad de los sistemas de protección social. No obstante, hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno pluridimensional con repercusiones legales, sociales, culturales y económicas. Así pues, el desarrollo de una política común implica definir una combinación de políticas apropiada. La Comunicación establece un marco para la regulación y la gestión de tal política común.

En este marco, la Comisión propone un procedimiento para la coordinación a escala comunitaria, basado en una evaluación realizada por los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales y quienes participan en la integración de los emigrantes, con la presentación de informes periódicos de los que se desprendería una política global para la UE sobre la admisión de nuevos emigrantes, que sería aprobada por el Consejo. Este enfoque abierto se justifica por el hecho de que una gestión eficaz de la migración debe basarse en la colaboración, debido a la importancia de un enfoque horizontal de los distintos elementos.

Esta política debe ir acompañada de programas de integración amplios y a largo plazo, desarrollados a través de asociaciones en las que participen autoridades nacionales, regionales y locales y la sociedad civil, con el fin de maximizar los efectos positivos en términos de empleo, resultados económicos y cohesión social en un marco claro de derechos y obligaciones. En este contexto, deberá hacerse un uso concertado de los instrumentos de política comunitaria disponibles (por ejemplo, las medidas de lucha contra la discriminación y las medidas de inclusión social introducidas de conformidad con los artículos 13 y 137 del Tratado de Amsterdam, la estrategia de empleo, el Fondo Social Europeo y otras iniciativas comunitarias tales como EQUAL y URBAN). Con el fin de apoyar esta política, la Comisión deberá desempeñar un papel en el fomento de las acciones a escala local y nacional y el intercambio de buenas prácticas.

El cambio a una política de inmigración dinámica requerirá un liderazgo político fuerte y un compromiso claro hacia el fomento de sociedades pluralistas y la condena del racismo y la xenofobia. Será necesario poner de relieve los beneficios de la inmigración y de la diversidad cultural y, al comentar cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo, evitar un lenguaje que pueda incitar al racismo o agravar tensiones entre comunidades. Los responsables políticos deberán demostrar su apoyo a las medidas de fomento de la integración de los emigrantes recién llegados y sus familias, y promoverán el reconocimiento y la aceptación de las diferencias culturales en

un marco claro de derechos y obligaciones. Los medios de comunicación también tienen una gran responsabilidad a este respecto, en su función de educadores de la opinión pública.

La Comisión propone desarrollar un marco jurídico común para la admisión de nacionales de terceros países, en consulta con los Estados miembros, basado en los principios de transparencia, racionalidad y flexibilidad. El estatuto jurídico concedido a los nacionales de terceros países se basaría en el principio de proporcionar conjuntos de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los nacionales, pero diferenciados en función de la duración de la estancia, previendo al mismo tiempo la progresión hacia un estatuto permanente. A más largo plazo, esto podría ampliarse hasta el ofrecimiento de una forma de ciudadanía cívica, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de derechos fundamentales, consistente en un conjunto de derechos y obligaciones ofrecidos a los nacionales de terceros países.

La colaboración con los países de origen y tránsito se considera esencial para la regulación de los flujos migratorios. Será necesario desarrollar políticas de cooperación diferenciadas con los distintos tipos de países de origen (por ejemplo, países solicitantes, países que forman parte de programas regionales financiados por la Comunidad, y otros países). A más largo plazo, esta colaboración deberá también contribuir a atenuar los efectos de la emigración, por medio de esfuerzos coordinados para promover el desarrollo en los países afectados, particularmente movilizando a los propios emigrantes en este proceso. Asimismo, proporcionará apoyo para los nuevos modelos de movilidad que están desarrollando y facilitará los contactos de los emigrantes con sus países de origen, así como su participación en el desarrollo de estos países.

Esta política de inmigración más abierta y transparente deberá ir acompañada de un refuerzo de los esfuerzos para luchar contra la inmigración ilegal, y especialmente el contrabando y el tráfico, no sólo a través de una mayor cooperación y consolidación de los controles fronterizos, sino también garantizando la aplicación de la legislación laboral respecto a los nacionales de terceros países.

Dada la naturaleza compleja de los problemas en cuestión, y la necesidad de garantizar la participación de un amplio conjunto de actores en la aplicación de tal política, la Comisión propone enviar esta Comunicación al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social para que emitan un dictamen, y distribuirla ampliamente, para que sea debatida, entre las autoridades nacionales y regionales, los interlocutores sociales, el sector económico e industrial, y las organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la migración y las asociaciones de migrantes.

Se ha propuesto que los resultados de este debate se discutan en una conferencia que deberá celebrarse bajo la Presidencia belga en la segunda mitad de 2001, y que las conclusiones de esta conferencia se presenten para su debate en el Consejo, que se reunirá en Bruselas a finales de 2001, y que también considerará una revisión a medio plazo sobre la aplicación del programa de Tampere.

ANEXO 1

EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO

El contexto demográfico

En la década de los 90, la población mundial aumentó más rápidamente que nunca, alcanzando 6.000 millones en 1999, y la ONU estima que en la actualidad, cerca de 150 millones de personas (el 2,5% de la población mundial) viven fuera de su país de origen. Se espera que la población mundial continúe aumentando al menos a corto plazo, y también se estima que las mejoras en la comunicación, junto con la persistencia de las disparidades económicas, los conflictos y los factores ecológicos, asegurarán que los movimientos migratorios continúen oscilando durante el siglo XXI.

La situación demográfica de la UE también ha cambiado considerablemente, pero en contraste con la situación mundial global, destacan particularmente dos tendencias: la ralentización del crecimiento de la población y un acusado aumento de la edad media de la población. Las cifras preparadas por EUROSTAT muestran que entre 1975 y 1995, la población de la UE creció de 349 a 372 millones de personas, y que la proporción de personas de la tercera edad (mayores de 65 años) aumentó del 13% al 15,4%. EUROSTAT calcula que entre 1995 y 2025 la población de la UE15 crecerá más lentamente, de 372 a 386 millones, comenzando posteriormente a disminuir. Sin embargo, la población activa (personas de edad comprendida entre los 20 y los 64 años) comenzará a disminuir en los próximos 10 años (de 225m en 1995 a unos 223m previstos para 2025), mientras que la población mayor de 65 continuará aumentando y se espera que alcance el 22,4% en 2025.

La tendencia general entre todos los países de Europa Central y Oriental es de un crecimiento de la población incluso más lento que el de la UE15 durante el primer trimestre de este siglo¹⁹. En conjunto, los países que se adhieran experimentarán un envejecimiento de la población similar al de la UE15. El esperado descenso de la población activa planteará, en la mayoría de estos Estados, retos similares a los que se enfrenta la UE15. Sin embargo, las repercusiones de las tendencias demográficas también dependerán de la velocidad de la recuperación económica y de las condiciones del mercado de trabajo de estos países. Las disparidades regionales entre las zonas urbanas y rurales se agudizarán de forma especial en algunos de ellos. Tales disparidades son también una característica de la UE15, donde algunos países (D, I y S) han incorporado ya el crecimiento natural negativo (nacimientos menos muertes), mientras que otros (FIN, F, IRL y NL) continuarán experimentando un crecimiento natural relativamente elevado durante algunos años²⁰. Sin embargo, en el conjunto de la UE, la migración neta se ha convertido en el principal componente del crecimiento de la población²¹.

¹⁹ Informe Demográfico 1997, DG Empleo y Asuntos Sociales, p.29.

²⁰ Documento de trabajo Eurostat sobre Tendencias de la población nacional y regional en la Unión Europea, 3/1999/E/nº, p.39.

²¹ Ídem, página 16.

Las cifras de Eurostat muestran que la migración neta hacia la UE ha disminuido rápidamente en la pasada década, tras alcanzar a principios de la década de los 90 su punto máximo con más de 1 millón al año, antes de empezar a subir de nuevo y llegar a más de 700 000 en 1999²². Entre 1990 y 1998, la media del índice de migración neto de la UE fue del 2,2 por cada 1000 habitantes, frente al 3 de Estados Unidos, el 6 de Canadá, y cerca del 0 de Japón. Estos flujos están integrados ahora por una mezcla de personas: buscadores de asilo, desplazados y personas que buscan protección temporal, miembros de la familia que vienen a reunirse con los emigrantes ya establecidos en la UE, emigrantes en busca de trabajo y un número creciente de emigrantes que trabajan en empresas. La reagrupación familiar y la existencia de comunidades étnicas de los países de origen en un país de acogida concreto, se han convertido en factores importantes del tamaño y dirección de estos flujos. Los flujos se han hecho más flexibles; en particular han aumentado los movimientos a corto plazo y transfronterizos, con un patrón complejo de personas que entran y salen de la Unión.

Un informe reciente de la ONU, basado puramente en consideraciones demográficas²³, sugiere que la migración sustitutiva podría ser un factor importante para solucionar los problemas causados por el envejecimiento y la disminución de la población en Europa. La Comisión opina que, si bien la creciente migración legal no puede considerarse por sí misma a largo plazo como una manera eficaz para compensar los cambios demográficos, puesto que los emigrantes una vez establecidos tienden a adoptar el modelo de fertilidad del país de acogida, podría, a corto plazo, constituir un elemento importante en el crecimiento de la población, que podría acompañar a otras respuestas al cambio demográfico, tales como políticas familiares más favorables. Asimismo, el aumento de la inmigración no constituirá por sí mismo un modo eficaz a largo plazo para hacer frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, incluida la escasez de mano de obra cualificada, que deberá resolverse con una estrategia global de políticas estructurales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y del empleo. Sin embargo, la inmigración controlada puede contribuir a aliviar la escasez del mercado laboral, siempre que tenga lugar en el contexto de una estrategia estructural global.

El contexto económico y la situación del mercado de trabajo de la UE

Las perspectivas macroeconómicas de la UE son actualmente las mejores desde hace unos años, con bajos tipos de inflación e interés, déficits públicos reducidos y una balanza de pagos saludable. Los beneficios para la economía de la introducción del euro y de la realización del mercado interior están llevando a un mayor crecimiento y creación de empleo, con el consiguiente descenso del desempleo.

El proceso iniciado por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 ha establecido un marco ambicioso para la coordinación de las políticas de la UE en el ámbito del empleo. De acuerdo con el artículo 126 del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros aplicarán sus políticas de empleo de forma coherente con las orientaciones

²² Cifras de Eurostat. En estas cifras sobre la migración neta (diferencia entre inmigración y emigración en un año concreto) también se tiene en cuenta el efecto de los nacimientos y muertes en el año en cuestión.

²³ "Migración sustitutiva: ¿solución para el envejecimiento y el declive de las poblaciones?" Secretaría de la ONU (ESA/P/WP.160), 21 de marzo de 2000.

generales de la política económica elaborada cada año por el Consejo. A la luz de estas orientaciones, los Estados miembros elaborarán planes de acción nacionales cuya aplicación será supervisada regularmente por la Comisión y el Consejo.

En el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, se resaltaron varias deficiencias de la economía de la UE, especialmente el gran número de desempleados, puesto que si bien la tasa de desempleo ha descendido hasta una media del 9,2% en 1999, sigue siendo superior a 15 millones²⁴. El mercado laboral se caracteriza por la insuficiente participación de las mujeres y personas de la tercera edad en la población activa, y por el desempleo estructural a largo plazo, con marcadas diferencias regionales. El Consejo Europeo puso de relieve los problemas causados por el subdesarrollo del sector de los servicios, especialmente en las áreas de las telecomunicaciones y de Internet, así como la creciente insuficiencia de las cualificaciones, especialmente en cuanto a tecnología de la información, donde cada vez hay más puestos de trabajo sin cubrir. El Consejo Europeo también señaló la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, y en especial garantizar su sostenibilidad de cara a una población que envejece²⁵. La adaptación de los sistemas de pensiones, destinados a fomentar formas más graduales de jubilación que incluyan formas flexibles de trabajo y ocio para los más mayores, también animará a las personas, que en la actualidad gozan por lo general de mejor salud y de condiciones de trabajo más fáciles que sus abuelos, a trabajar más tiempo. Al establecer sistemas de pensiones menos sensibles a los cambios demográficos, compartiendo la responsabilidad más ampliamente entre el Gobierno, los interlocutores sociales y los individuos, se reducirá también la dependencia de la población activa. La Estrategia europea de empleo está empezando a abordar estas cuestiones.

En Lisboa, el Consejo estableció un nuevo objetivo estratégico para la UE durante la próxima década, a saber: que se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de sostener el crecimiento económico y de crear más y mejores puestos de trabajo, con mayor cohesión social. A estos efectos, se adoptó una estrategia global con el objetivo de aumentar en este período el nivel de empleo global desde una media del 61% en 2000 a cerca del 70% en 2010, y para las mujeres del 51% a más del 60%. De esta manera, se reforzaría también la continuidad de los sistemas de protección social existentes. La Comisión opina que las estrategias actuales reducirán los efectos del envejecimiento de la población en la UE y el nivel de dependencia entre los que trabajan y los jubilados.

El Informe conjunto sobre el empleo de 2000²⁶ ilustra los progresos que se han hecho, aumentando el nivel de empleo hasta el 62,2% en 1999. También resalta las áreas donde se necesitan más esfuerzos e informa acerca del preocupante aumento de la escasez de mano de obra cualificada y de la falta de adecuación entre oferta y demanda de trabajo. Si bien este problema se está agudizando en algunos sectores que emplean trabajadores muy cualificados, esenciales para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento, la escasez en las áreas tradicionales que exigen poca

²⁴ El índice ha continuado disminuyendo en 2000 y actualmente es del 8,4%, lo que supone algo más de 14 millones de desempleados.

²⁵ “Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables” (COM (2000) 622).

²⁶ COM(2000)551 final

cualificación, tales como la agricultura y el turismo, continúa incluso donde existen altos niveles de desempleo, a pesar de los esfuerzos por luchar contra este fenómeno. Esta escasez podría amenazar la competitividad de la UE en la economía global.

De hecho, la capacidad de los diferentes países y regiones de la UE para compensar los efectos demográficos y movilizar recursos laborales no utilizados varía considerablemente, y la migración, especialmente a corto y medio plazo, contribuirá a compensar estos problemas, como elemento de la estrategia global para promover el crecimiento y reducir el desempleo. Mientras que ya existen procedimientos en la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, que dada su creciente importancia, es un problema que debe abordarse ahora.

La situación de los migrantes en el mercado de trabajo de la UE

Al revisar la situación de los emigrantes en el mercado laboral de la UE, se observa, desde mediados de los años 80, una polarización cada vez mayor entre las situaciones de los inmigrantes cualificados y los no cualificados. El número de trabajadores inmigrantes sin cualificación alguna o con escasa cualificación ha aumentado desde 1992 en los casos en que cubren una demanda, por ejemplo en los sectores agrícola, de la construcción, de los servicios personales y domésticos y el trabajo estacional del turismo (industria hotelera y de restauración), así como en algunos sectores de la fabricación. En cuanto a los trabajadores cualificados, hay ahora una nueva voluntad de contratar inmigrantes con cualificaciones especiales en el mercado de trabajo, para cubrir las demandas que no pueden ser cubiertas por la mano de obra existente, ni siquiera en sectores con un elevado índice de desempleo. Al mismo tiempo, la competencia global para este personal cualificado es cada vez más fuerte (por ejemplo, en el sector de las TI).

Si bien no se dispone de muchos datos sobre los emigrantes recién llegados, en parte por el gran número de trabajadores irregulares y clandestinos que se supone trabajan en diversos Estados miembros, los datos oficiales (Informe sobre la mano de obra en Europa) sugieren que los índices de empleo suelen ser más desfavorables para los emigrantes de primera generación, y especialmente las mujeres, que para el conjunto de la población. Recientes estudios de la OIT sobre discriminación étnica en el mercado de trabajo muestran niveles de discriminación estadísticamente importantes en diversos Estados miembros. Más aún, las poblaciones migrantes suelen contar con un índice de abandono escolar mayor que la población indígena. Esto puede reflejar a menudo dificultades con el lenguaje, especialmente para los recién llegados, pero también problemas asociados con la integración en el sistema educativo.

En los últimos años, varios estudios han intentado evaluar el impacto económico de la inmigración legal en distintos Estados miembros, especialmente Alemania, Dinamarca y Austria. Estos estudios indican que, mientras que existen efectos tanto positivos como negativos, especialmente a nivel local, éstos tienden a compensarse, y que globalmente, los inmigrantes inciden de manera positiva en el crecimiento económico, y no suelen suponer una carga para el Estado del bienestar. La opinión de que la inmigración contribuye al desempleo no se confirma en estos estudios, que muestran, por el contrario, que los emigrantes suelen realizar trabajos que han

permanecido sin cubrir incluso existiendo un alto nivel de desempleo en la población local. Esto refleja la situación de estudios anteriores en EE.UU., Canadá y Australia, donde ha constituido una justificación para continuas políticas de inmigración que intentan atraer cuotas anuales de emigrantes a sectores específicos. Evidentemente, es difícil evaluar el impacto de los emigrantes irregulares que trabajan en la UE, puesto que su número y paradero no puede estimarse con ninguna precisión. Si bien éstos emigrantes contribuyen a la economía a corto plazo, al igual que los emigrantes legales poco cualificados en muchas áreas, su presencia puede también estorbar la puesta en práctica de los cambios estructurales necesarios para el crecimiento a largo plazo.

Los beneficios económicos serán más positivos respecto de los inmigrantes muy cualificados que cubren una necesidad, que respecto de aquellos con un bajo nivel de cualificación, que en algunos casos, podrán competir con los trabajadores nacionales para conseguir un puesto. En los sectores donde se requieren niveles más bajos de cualificación (por ejemplo, la agricultura y sectores relacionados, catering y limpieza) es donde tiende a encontrar empleo la mayoría de los inmigrantes indocumentados, a menudo con salarios inferiores a los de la mano de obra local, y a veces en condiciones que pueden llevar a la explotación y al malestar social. Por otra parte, la concentración regional y sectorial de inmigrantes puede significar que representan una fuerza importante en la economía local.

Mientras que las dificultades en algunos de los sectores que tradicionalmente han atraído a emigrantes (especialmente la construcción, la explotación minera y la fabricación) han contribuido a niveles más altos de desempleo entre los emigrantes que entre los nacionales en algunos países, existen también pruebas de que los emigrantes han demostrado estos últimos años ser más flexibles al abordar estos problemas, en especial trasladándose al sector de los servicios y creando sus propias pequeñas empresas. También se da el caso de aumentos globales de la productividad en sectores que emplean a inmigrantes y en sectores relacionados. En el sector agrícola, en algunos sectores fabriles y en algunos servicios se calcula que la escasez de inmigrantes tendría consecuencias negativas²⁷.

En cuanto a los sistemas de seguridad social, la presencia de emigrantes de trabajo legales y de sus familias puede, a corto plazo, ser un factor positivo frente a una población en vías de envejecimiento y declive, aunque pueda haber costes iniciales de establecimiento. La disponibilidad de medidas efectivas de integración para nacionales de terceros países, que les garanticen unas buenas condiciones de vida y de trabajo, reforzará su contribución socioeconómica a la sociedad de acogida. La ausencia de tales políticas, que lleva a la discriminación y a la exclusión social, puede dar lugar finalmente a mayores costes a largo plazo para la sociedad.

²⁷ “Evaluación de la posible presión migratoria y su repercusión en el mercado de trabajo tras la ampliación de la UE a Europa central y oriental, parte 1, John Salt y otros, Research Report RR13, Departamento de educación y empleo, Reino Unido, diciembre de 1999.

ANEXO 2

DESCRIPCIÓN DE PROPUESTAS DE LA COMISIÓN, RECIENTES O PREVISTAS, RELATIVAS A LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Propuesta de reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71, en lo relativo a su ampliación a nacionales de terceros países (COM (97) 561 final (presentada en 1997)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (COM (98) 394 final (presentada en 1998)

Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43, DO L 180 19/7/2000, adoptada en junio de 2000)

Directiva sobre la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (COM (99) 565 final) (presentada en octubre de 1999)

Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006 (COM (2000) 649) (adoptada en octubre de 2000)

Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (presentada en diciembre de 1999) versión modificada en octubre de 2000

Directiva relativa a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo en un Estado miembro (febrero de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con fines de estudio o formación profesional (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades no remuneradas (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades económicas por cuenta ajena y por cuenta propia (primera mitad de 2001)

Movilización para la recopilación de estadísticas relativas a la migración sobre la base de la recopilación iniciada en 1998 (primera mitad de 2001)

Comunicación sobre la política de repatriación (primera mitad de 2001)

Propuestas para un procedimiento de coordinación y supervisión de la aplicación de la política comunitaria de inmigración

Propuestas para un programa de acción comunitaria que promueva la integración de nacionales de terceros países, por lo que respecta a medidas horizontales dirigidas a apoyar el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas.