

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.10.2008
COM(2008) 611 final

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

**REFORZAR EL PLANTEAMIENTO GLOBAL DE LA MIGRACIÓN:
AUMENTAR LA COORDINACIÓN, LA COHERENCIA Y LAS SINERGÍAS**

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

REFORZAR EL PLANTEAMIENTO GLOBAL DE LA MIGRACIÓN: AUMENTAR LA COORDINACIÓN, LA COHERENCIA Y LAS SINERGÍAS

1. INTRODUCCIÓN

El planteamiento global sobre la migración puede definirse como la dimensión exterior de la política de migración de la Unión Europea. Se basa en una auténtica asociación con los terceros países, está plenamente integrado en otras políticas externas de la UE, y trata todas las cuestiones de migración y asilo de manera global y equilibrada. Adoptado en 2005, el planteamiento ilustra la ambición de la Unión Europea de establecer un marco intersectorial para gestionar la migración de manera coherente a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica con los terceros países.

El planteamiento global ya ha sido objeto de tres Comunicaciones específicas de la Comisión en los últimos tres años¹ en las que se establecen medidas a corto plazo relativas a determinados países y zonas geográficas. En diciembre de 2007, el planteamiento global también fue objeto de un informe intermedio de situación². Otras Comunicaciones no centradas en el planteamiento global han tenido en cuenta alguna de sus tres dimensiones esenciales, a saber, la gestión de la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular, y la migración y el desarrollo.

De estos documentos se deduce claramente que el planteamiento global sigue siendo un proceso en evolución, si bien ya ha producido numerosos resultados importantes. Entre las iniciativas³ más prometedoras figuran la creación de un centro de información y gestión de la migración en Mali, las asociaciones de movilidad de Cabo Verde y Moldova, el aumento de las capacidades de los organismos nacionales de migración y empleo como el de Marruecos, y una red de investigadores de la migración en el conjunto del Mediterráneo. Ahora bien, ha llegado el momento de reforzar la gestión de la migración exterior por la UE para hacerla más coordinada y coherente.

La Comunicación de junio de 2008 sobre la política común de inmigración para Europa puso de manifiesto la necesidad de consolidar el planteamiento global a fin de garantizar una política europea de migración común coherente⁴, mediante la reafirmación del principio de que la gestión eficaz de los flujos de migración requiere una cooperación y asociación

¹ Medidas prioritarias para responder a los retos de la migración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court (COM(2005)621), El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración (COM (2006) 735) Aplicación del Planteamiento global sobre la migración a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea (COM (2007) 247).

² Informe intermedio sobre el planteamiento global en materia de migración (SEC (2007) 1632).

³ Centro de información y gestión de la migración (CIGEM); Consorcio euromediterráneo para la investigación aplicada sobre migración internacional (CARIM) y Organismo nacional de empleo y cualificaciones (ANAPEC).

⁴ Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos COM/2008/0359.

auténticas con los terceros países, y que las cuestiones de migración deberán integrarse plenamente en las políticas externas y de cooperación al desarrollo de la UE, así como incorporar las cuestiones derivadas de ellas. Estos factores también deberán reflejarse en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo que adoptará el Consejo Europeo, uno de cuyos primeros elementos constitutivos será la presente Comunicación.

La Comunicación también responde al llamamiento del Consejo Europeo a la Comisión para que ésta informe de lo que se está haciendo para aplicar el planteamiento global. Establece perspectivas y propone mejoras sustanciales y metodológicas del planteamiento global, haciendo hincapié en las formas de mejorar la coordinación, la coherencia y las sinergias. La Comunicación examina la pertinencia de los temas desarrollados en el marco del planteamiento global y propugna acciones más específicas y detalladas. A continuación, se centra en los aspectos geográficos y propone un planteamiento más diferenciado de la cooperación que se adapta al contexto específico de los diferentes países y regiones. Por último, considera el planteamiento global como un marco de coherencia y coordinación para lograr una mejor gobernanza de los flujos migratorios, y examina su eficacia en función de los instrumentos financieros disponibles.

El refuerzo de los aspectos externos del asilo y la protección de los refugiados es un elemento clave del planteamiento comunitario de la migración que no se abordará en el presente documento, ya que estos aspectos se tratan por separado en el plan de política de asilo presentado por la Comisión en junio de 2008⁵.

2. RELEVANCIA DEL PLANTEAMIENTO GLOBAL A NIVEL TEMÁTICO

El planteamiento global refleja el gran cambio que ha experimentado la dimensión exterior de la política europea de migración en los últimos años, a saber, el paso de un planteamiento centrado básicamente en la seguridad y encaminado a reducir las presiones migratorias, a un planteamiento más transparente y equilibrado que parte de un mejor conocimiento de todos los aspectos de la inmigración, de la mejora de las medidas de acompañamiento para la gestión de los flujos migratorios, y que convierte a la migración y la movilidad en fuerzas positivas para el desarrollo, teniendo más en cuenta en las políticas los aspectos del trabajo digno, a fin de gestionar mejor la migración económica.

La UE ha basado el carácter pluridimensional del planteamiento global en una serie de temas: la movilidad y la migración legal, la inmigración irregular, y la migración y el desarrollo. El planteamiento global fue precedido por numerosas acciones concretas, muchas de las cuales tendieron a realizarse de forma aislada. Sin embargo, por su propia naturaleza, el planteamiento global responde a la necesidad de combinar sistemáticamente la acción de la Comunidad, los Estados miembros, los terceros países y demás actores, pertenecientes a diversos campos temáticos.

2.1. Migración económica legal y movilidad

La UE apoya los esfuerzos para aumentar las capacidades de los terceros países de gestionar la migración legal, entre otras cosas facilitando la tarea de los servicios nacionales o de los centros autónomos encargados de asesorar a emigrantes potenciales o a los nacionales en el extranjero. Como reiteró la Comunicación de junio sobre la política común de emigración

⁵ Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM (2008) 360.

para Europa, a los terceros países también se les considerará socios cuando haya que atender las necesidades laborales de la UE, pero manteniendo la preferencia comunitaria por los ciudadanos de ésta última. Así, la UE debe invertir en la información destinada a los migrantes potenciales sobre las posibilidades legales de acceso a la UE y los riesgos de la inmigración irregular, así como de sus derechos y obligaciones en los países de destino. A este fin, se presentará a su debido tiempo un portal de la migración que ayudará a los futuros migrantes a entender las normas y los procedimientos de acceso legal a la UE y sus Estados miembros. También se informará a través de campañas de información específicas. Son también importantes las asociaciones piloto de movilidad, de las que las dos primeras se firmaron el 5 de junio de 2007 con la República de Moldova y Cabo Verde, y establecen un marco global para la gestión de la migración con cada uno de los terceros países.

Una política europea común de inmigración más avanzada deberá ocuparse en mayor medida de la adecuación entre solicitantes de empleo y puestos vacantes, y permitir a los trabajadores migrantes un acceso más flexible al empleo. Esto supone aumentar y dar mucha más prioridad a las tareas de reconocimiento de cualificaciones profesionales, de estudio de las posibilidades de transmisión de derechos de pensión y otros derechos sociales, así como promover la integración del mercado laboral en los dos extremos de la cadena de migración, la inserción de los migrantes y el desarrollo de cualificaciones interculturales. También es de crucial importancia garantizar la plena aplicación del paquete de medidas relativas al visado científico⁶ para fomentar la admisión y movilidad de nacionales de terceros países para fines de investigación.

La movilidad para estancias de corta duración y por motivos profesionales es cada vez más importante para el desarrollo económico de la UE. Por ello, la UE y sus Estados miembros están interesados en fomentar la movilidad de corta duración mediante la simplificación de las condiciones de viaje de los viajeros de buena fe procedentes de determinados terceros países y, en particular, de los países vecinos de la UE. El Sistema de Información de Visado (VIS), que será operativo en 2009, se ampliará gradualmente en 2011 a todos los terceros países sometidos a la obligación de visado. Además, coincidiendo con las conclusiones del Consejo de junio de 2008, la Comisión presentará a principios de 2010 una propuesta relativa a un sistema de registro de viajeros.

Asimismo, el Código comunitario de visados⁷ impulsará el suministro de información, aumentará la seguridad jurídica de los solicitantes de visado y reforzará las garantías del procedimiento al exigir justificar las decisiones de denegación de visados. La igualdad de trato a los solicitantes de visado se someterá a procedimientos armonizados y se adoptarán disposiciones sobre la expedición creciente de visados de entrada múltiple con una validez larga a los solicitantes de buena fe.

En este contexto, la Comisión propone lo siguiente:

- Aplicar y, a continuación, evaluar la primera generación de asociaciones de movilidad, con vistas a difundirlas como mecanismo clave de cooperación estratégica con los terceros países seleccionados, al mismo tiempo que se tienen en cuenta las prioridades exteriores de la UE.

⁶ DO L 209/15, 3.11.2005. DO L 209/23, 3.11.2005. DO L 209/26, 3.11.2005.

⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código comunitario de visados para estancias de corta duración (COM(2006) 403)

- Seguir desarrollando las capacidades nacionales y los centros de gestión e información de la migración en los países relevantes, teniendo en cuenta las diversas experiencias actuales.
- Utilizar de forma más sistemática los canales de información para informar a los migrantes de las condiciones de admisión y de sus obligaciones y derechos, incluidos los derechos fundamentales, y prepararlos de cara a la integración, en su caso, en colaboración con los interlocutores sociales de los terceros países.
- Desarrollar instrumentos de adecuación laboral y fomentar los hermanamientos entre organismos del mercado de trabajo e instituciones clave de los Estados miembros y los terceros países.
- Promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, las asociaciones de migrantes y la diáspora, así como con los actores regionales y locales de los terceros países en el ámbito de la integración de los migrantes.
- Proporcionar incentivos a la migración circular mediante el establecimiento o el refuerzo de medidas legales y operativas como las siguientes:
 - Recopilación de buenas prácticas y lanzamiento de iniciativas piloto de migración circular para fomentar la contribución que la migración circular puede aportar al desarrollo de los países de origen, y garantizar que esta movilidad responda a las necesidades del mercado en los países de destino y no contribuya a la fuga de cerebros. Estudiar instrumentos específicos que faciliten la migración circular y la circulación de cerebros tales como los "puestos duplicados" (en el caso de profesionales de la salud, personal docente e investigadores, por ejemplo) y los hermanamientos entre empleados del sector público e instituciones de los Estados miembros de la UE y los países de origen de la migración, para ayudar a los migrantes a reinsertarse en los mercados de trabajo de los países de origen.
 - Estudiar las formas de conceder a los inmigrantes legales el derecho de acceso prioritario a fin de promover la residencia legal en la UE, y examinar las posibilidades de transmisión de los derechos sociales adquiridos a los terceros países, especialmente el pago de pensiones, que puede facilitar esa movilidad.
- Crear centros comunes de solicitud de visados que faciliten a los solicitantes la presentación de solicitudes.

2.2. Lucha contra la inmigración irregular

La UE presta asistencia para reforzar la gestión fronteriza en los terceros países, aumentar la capacidad de los guardias de fronteras y los funcionarios de migración, financiar campañas de información sobre los riesgos de la inmigración irregular, mejorar las condiciones de acogida, y generalizar la utilización de tecnologías biométricas que refuercen la seguridad de los documentos de identidad o de viaje. FRONTEX y las redes de funcionarios de enlace de inmigración han sido los instrumentos que han permitido avanzar en este terreno. El Consejo ha pedido a la Comisión que considere la posibilidad de prorrogar el mandato de FRONTEX en lo que respecta al apoyo que este organismo puede prestar en materia de gestión fronteriza a los terceros países. Por otra parte, la Comunidad ha celebrado acuerdos de readmisión con once terceros países. Recientemente ha concluido otra negociación y quedan por cumplir cuatro mandatos de negociación. La aplicación práctica de estos acuerdos requerirá una

cooperación eficaz y medidas de acompañamiento para el retorno y la reinserción de los migrantes en los países de origen.

Para luchar contra la trata y el tráfico de seres humanos, la Comunidad apoya y fomenta la ratificación y la aplicación de instrumentos internacionales, la elaboración y aplicación de los planes de acción nacionales contra el tráfico de seres humanos, las reformas legislativas, así como la prevención, reinserción y rehabilitación de las víctimas. El Plan de Acción de Uagadugú de noviembre de 2006 (que actualmente forma parte de la Asociación UE-África sobre migración, movilidad y empleo) ha abierto nuevas perspectivas de cooperación entre la Unión Europea y África en este campo.

Por último, la UE debe proseguir el diálogo y la acción concertada con los países socios de las diferentes regiones.

En consecuencia, la Comisión propone lo siguiente:

- Obtener y facilitar información oportuna y actualizada sobre los cambios en las rutas migratorias hacia la UE, mediante la promoción de datos fiables y comparables que se recopilarán en los países de origen y destino, estudiando las nuevas metodologías científicas, y utilizando plenamente las nuevas tecnologías como, por ejemplo, la cartografía electrónica.
- Prestar asistencia a los terceros países clave a fin de reforzar la gestión de la migración a través, por ejemplo, del intercambio de experiencias en materia de control fronterizo, la formación de guardias de fronteras y el intercambio de información operativa.
- Apoyar a los terceros países en la adopción y aplicación de las estrategias nacionales de gestión integrada de las fronteras, con arreglo a las normas de la UE.
- Apoyar a las organizaciones locales que se ocupan de sensibilizar a los migrantes potenciales para que se queden y les ayuden a encontrar oportunidades en los países de origen.
- Con la participación activa de los países de origen y tránsito, y en el contexto particular de la política europea de vecindad, intensificar las operaciones conjuntas y la cooperación para el establecimiento de una infraestructura de control fronterizo, en el marco del sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR).
- Afianzar la política de readmisión en el marco del planteamiento global y sus prioridades, y utilizar las posibilidades de las asociaciones de movilidad, intensificar los esfuerzos sobre los acuerdos de readmisión entre la CE y los principales países de origen y tránsito. Asegurarse de que los terceros países cumplen sus obligaciones de readmisión de personas en situación ilegal en la UE, incluidas las obligaciones previstas, en su caso, en el Acuerdo de Cotonú, y el reconocimiento de los documentos que facilitan el retorno de los migrantes indocumentados, así como prestar asistencia para la readmisión. Garantizar, a través de la formación, el intercambio de buenas prácticas y el seguimiento, que todas las operaciones de retorno se lleven a cabo dignamente y respetando los derechos humanos, e intensificar la cooperación para garantizar la sostenibilidad del retorno.
- Animar a los terceros países a ratificar y aplicar los instrumentos internacionales relativos a la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos.

- Reforzar, en el ámbito global, la cooperación con las organizaciones internacionales y, en particular, con las Naciones Unidas, en la lucha contra el tráfico de seres humanos.
- Procurar que se tenga debidamente en cuenta la cuestión de la trata de seres humanos en el diálogo político y de cooperación con los países socios y las organizaciones regionales como la Unión Africana, CEDEAO, SADC, ASEAN y ASEM.
- Conceder prioridad a la aplicación del plan de acción de Uagadugú, apoyar a las organizaciones regionales para el desarrollo de planes y estrategias contra el tráfico ilegal, y garantizar la puesta en práctica de los mismos.

2.3. Migración y desarrollo

Existen numerosas iniciativas recientes y en curso en materia de migración y desarrollo como las iniciativas que fomentan el impacto positivo que el envío de las remesas de los emigrantes y la reducción de sus costes tienen para el desarrollo. También se han tomado iniciativas encaminadas a que los miembros de la diáspora aporten su contribución a sus países de origen y al retorno temporal de los migrantes muy cualificados. Desde la perspectiva de desarrollo, estas iniciativas han sido satisfactorias, al igual que las iniciativas sobre migración circular, las medidas específicas sobre fuga de cerebros y la contratación ética, especialmente en lo que respecta a los profesionales de la salud.

Ahora es preciso profundizar y afinar el trabajo en materia de migración y desarrollo. Los objetivos, los principios y los aspectos organizativos del Consenso europeo sobre desarrollo⁸ se aplicarán a fin de apoyar el esfuerzo de la UE para tratar las causas de la migración, haciendo especial hincapié en las cuestiones de empleo, gobernanza y evolución demográfica.

Las políticas de migración se incorporarán de forma estructurada a las políticas de salud, educación y capital humano, así como a las estrategias de desarrollo económico y social. Las políticas de migración y desarrollo también se centrarán mucho más en la reforma económica y la creación de empleo, así como en las condiciones de trabajo y la situación socioeconómica de los países de ingresos medios y de ingresos bajos, y en las regiones caracterizadas por altas presiones migratorias. Esto implicará fomentar el acceso a la educación de calidad para todos, el desarrollo y la mejora de la formación profesional, y la consolidación de las competencias de gestión, así como seguir desarrollando la función de los mercados laborales oficiales.

La Asociación EU-África sobre migración, movilidad y empleo, creada en 2007, constituye el marco necesario para los países africanos. En otras regiones como Europa Oriental y Asia, los marcos de cooperación y las asociaciones de movilidad actuales son los instrumentos potenciales para esos mismos fines. Paralelamente al planteamiento basado en el capital humano y el empleo, las medidas en materia de comercio e inversión directa extranjera son fundamentales. La UE también deberá elaborar una política en respuesta a fenómenos recientes como el impacto creciente del cambio climático en los movimientos migratorios.

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión propone:

⁸ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo», 2006/C46/01.

- trabajar para que las remesas de dinero sean eficaces, seguras y de bajo coste, a fin de aumentar su impacto en el desarrollo, mediante:
 - la mejora de las estadísticas y el apoyo al desarrollo del sector financiero;
 - la creación de un entorno favorable a las inversiones extranjeras directas en los países de origen de la migración, incluida la inversión productiva de las remesas de los emigrantes, y en este contexto, trabajar con el sector financiero para fomentar los fondos de inversión en movilidad;
 - Animar a los Estados miembros, en el marco de la Directiva sobre servicios de pago, a regular también las transacciones *one-leg* en las que al menos uno de los prestadores del servicio de pago se encuentra fuera del EEE, a fin de que los envíos de remesas sean más transparentes y los clientes gocen de una protección adecuada.
 - Establecer, en estrecha cooperación con la Unión Africana y el Banco Mundial, un organismo responsable de las remesas en África y promover los trabajos sobre las remesas de los emigrantes, especialmente en los Balcanes Occidentales.
- Fomentar y apoyar las iniciativas de los grupos de emigrantes y las organizaciones de la diáspora para implicarse en las iniciativas políticas de la UE con y sobre sus países y regiones de origen, y:
 - aprovechar mejor el potencial humano y económico de la diáspora para el desarrollo de los países socios, a través de iniciativas específicas en materia de agilización de los intercambios, fomento de la inversión y redes transnacionales;
 - apoyar los esfuerzos de los países de origen de la migración para aproximarse a la diáspora;
 - apoyar a los grupos de diáspora que participen en actividades de desarrollo en sus países de origen;
 - apoyar iniciativas que permitan a los migrantes y miembros de la diáspora acceder al asesoramiento empresarial, las oportunidades de microcréditos y las ayudas para crear PYME en los países de origen.
- Reforzar la dimensión CPD (coherencia de las políticas a favor del desarrollo) del vínculo entre migración y desarrollo, en estrecha colaboración con los países interesados y prestando especial atención a la fuga de cerebros, mediante:
 - la adquisición de conocimientos más profundos y específicos sobre el alcance y el impacto actual y futuro de la fuga de cerebros;

- el apoyo a la definición y aplicación de políticas nacionales específicas de «preservación de las cualificaciones para el desarrollo» basadas en la formación, la retención, la contratación ética y el retorno⁹;
 - la búsqueda de la mejor manera de desarrollar la contratación ética de profesionales de la salud procedentes de terceros países, en el marco de un Libro Verde sobre los profesionales de la salud en Europa.
- Fomentar el acceso a la educación de calidad para todos, el desarrollo y la mejora de la formación profesional, la mejora de las cualificaciones de gestión, seguir desarrollando la función de los mercados de trabajo oficiales y unas condiciones de trabajo adecuadas en los países de bajos ingresos y de ingresos medios, con vistas a mejorar las condiciones y oportunidades de empleo en las regiones caracterizadas por altas presiones migratorias.
 - Aplicar los objetivos, principios y aspectos organizativos del consenso europeo sobre el desarrollo y redoblar los esfuerzos de la UE para tratar las causas de origen de la migración y, en particular, las cuestiones de empleo, la gobernanza y la evolución demográfica.
 - Estudiar las relaciones entre cambio climático y migración, y llegar a conocer con más precisión el número de personas afectadas actualmente y en el futuro.

3. ASPECTOS GEOGRÁFICOS RELEVANTES DEL PLANTEAMIENTO GLOBAL

3. 1. Las rutas migratorias del Sur

El planteamiento global se centró en primer lugar en África, especialmente en el África Subsahariana, y ha tenido en cuenta a todos los países por los que transcurren las rutas migratorias del Sur en dirección a la Unión Europea. Ha creado nuevas formas de diálogo y cooperación entre países de diferentes entornos regionales, más allá de las líneas tradicionales de demarcación de las relaciones entre la Unión Europea y esos países.

En el ámbito político se abrió un importante proceso regional con la Conferencia ministerial sobre migración y desarrollo celebrada en Rabat en julio de 2006, mediante la creación de un marco de acción global que fue seguido de iniciativas concretas, talleres y una segunda Conferencia ministerial celebrada en París en noviembre de 2008. El planteamiento global también fue fuente de inspiración de la Conferencia ministerial de Trípoli (noviembre de 2006), que marcó el comienzo del planteamiento común entre la Unión Europea y la totalidad de África. La primera reunión ministerial de Euromed sobre migración se celebró en Albufeira (noviembre 2007) y fijó las prioridades en forma de iniciativas concretas de cooperación. La cumbre UE-África de Lisboa (diciembre 2007) tradujo el enfoque común en la práctica mediante el establecimiento de la Asociación EU-África sobre Migración, Movilidad y Empleo. En el ámbito bilateral, se abrió el diálogo político en una serie de países clave impulsado por las misiones de la UE sobre migración basadas en los artículos 8 y 13 del Acuerdo de Cotonú. También se creó una plataforma de cooperación con Etiopía. Por último, la asociación de movilidad con Cabo Verde de junio de 2008 (que incluye la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular, así como la migración y el desarrollo), a la que

⁹ Documento de trabajo de la Comisión sobre la coherencia de las políticas a favor del desarrollo, SEC(2008)434/2.

seguirán conversaciones exploratorias con Senegal, sentará las bases de una amplia cooperación operativa en materia de migración en esta región.

Con numerosas iniciativas en curso, la consigna es la coherencia, tanto en el ámbito político como en la aplicación. La acción convenida a lo largo de las rutas migratorias necesita la cooperación interafricana, especialmente entre los países del África subsahariana y los países del África septentrional. Las organizaciones Unión Africana y CEDEAO necesitan recursos para coordinar esta cooperación. Las cuestiones políticas delicadas como la protección de los refugiados, la agilización de la tramitación de visados y la readmisión deben tratarse en un contexto global y equilibrado, y será necesario avanzar en todos los frentes.

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión propone:

- Garantizar que todos los aspectos de la cooperación UE-África se apliquen y evalúen a nivel político a través de reuniones ministeriales sucesivas, con un primer ejercicio de seguimiento de la cumbre de Lisboa en 2010.
- Recurrir al equipo de la UE responsable de la aplicación en materia de migración, movilidad y asociación para el empleo, recientemente constituido, como uno de los vehículos principales para la cooperación operativa entre la Comisión y los Estados miembros.
- Reforzar el sentimiento de implicación de los países africanos haciendo hincapié en la importancia de los flujos migratorios sur-sur, y apoyar a los países africanos que deseen desarrollar su propio marco político de migración.
- Fomentar la cooperación triangular (es decir, la cooperación entre el Magreb y los países del África Subsahariana, con el apoyo de la UE) a través de iniciativas como la creación de observatorios de la migración, información sobre la migración legal, promoción de la cooperación consular, cooperación en materia de readmisión, controles fronterizos y flujos migratorios mixtos.
- Mejorar los conocimientos sobre envíos de remesas en África mediante la creación de un Organismo africano de remesas bajo la dirección de la Unión Africana y en asociación con el Banco Mundial.
- Utilizar en mayor medida los canales bilaterales y los marcos de cooperación regional y continental como CEDEAO, el proceso Euromed, el proceso de Rabat y la Unión Africana, con vistas a reforzar la cooperación y el diálogo basado en resultados.
- Garantizar el seguimiento sistemático y operativo de las misiones conjuntas sobre migración y otras formas de cooperación en materia de migración relacionadas con el Acuerdo de Cotonú

3. 2. REGIONES ORIENTALES Y SUDORIENTALES VECINAS DE LA UE

En 2007, el planteamiento global se amplió a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea y, en menor medida, a Oriente Medio y Asia. Las prioridades del planteamiento global para estas regiones coinciden con las prioridades anteriores, a saber, la política europea de vecindad, la estrategia de preadhesión y el proceso de ampliación. En este

contexto, el diálogo y la cooperación en materia de migración ya estaban bien establecidos. Paralelamente, los procesos regionales como los procesos de Budapest y Söderköping, y las organizaciones regionales como la OSCE y el Consejo de Europa, han desplegado una gran actividad en este terreno. El planteamiento global ha podido basarse en estos resultados.

La asociación piloto para la movilidad con la República de Moldova y la creación de la plataforma de cooperación del Mar Negro son los frutos del planteamiento global en esta región. Las conversaciones exploratorias con Georgia para establecer futuras asociaciones piloto de movilidad también pueden producir resultados importantes y sentar las bases de la cooperación con otros países socios. Mientras que las cuestiones de seguridad (control fronterizo, lucha contra la inmigración irregular, etc.) y, cada vez en mayor medida, las cuestiones de migración legal, han constituido los primeros objetivos principales de la cooperación en esta región, recientemente ha surgido la dimensión migración y desarrollo. De hecho, el desarrollo, conjuntamente con los países interesados, de la cooperación en materia de gestión de la migración laboral, remesas que contribuyan al desarrollo, retorno voluntario, reinserción de migrantes y redes de la diáspora, aportará un valor añadido evidente.

Por último, algunos de los instrumentos del planteamiento global de la migración como los perfiles migratorios y las plataformas de cooperación deberán aplicarse de forma más sistemática en las regiones del sur y el sudeste.

A la vista de lo anterior, será conveniente:

- Aumentar la visibilidad del planteamiento global en el marco de la política europea de vecindad y de la estrategia de preadhesión mediante una mayor cooperación con los países vecinos y una mejor utilización de las estructuras de diálogo y cooperación.
- Buscar mayores sinergías entre el planteamiento global y otras estructuras de cooperación, especialmente en relación con Turquía y los países de los Balcanes Orientales.
- Consolidar la presencia de la UE en los procesos consultivos regionales y, en particular, en los procesos de Budapest y Söderköping, así como en las organizaciones regionales, con vistas a promover el planteamiento global a escala regional.
- Garantizar que los actuales acuerdos sobre migración se cumplan plenamente, y buscar la cooperación operativa en materia de gestión fronteriza, inmigración irregular, readmisión, retorno y tráfico de seres humanos.
- Desarrollar la plataforma de cooperación del Mar Negro, aplicar más sistemáticamente los perfiles migratorios y realizar misiones dedicadas a la migración en la región.
- Subrayar la dimensión «migración y desarrollo» mediante iniciativas concretas relativas a la migración circular, las remesas y las redes de la diáspora.

3. 3. Un planteamiento diferenciado según las relaciones con otras regiones

Si bien la anterior Comunicación sobre el planteamiento global las mencionaba, las regiones del Cáucaso Meridional, Asia Central, Medio Oriente y Asia han sido incluidas de forma muy limitada en el planteamiento global. Sin embargo, el potencial de migración de estas regiones (en términos de inmigración irregular o de migración económica legal a la UE) no se puede ignorar y exige aplicar una metodología más pragmática, diferenciada y basada en resultados

que parta de un planteamiento multilateral y bilateral. Por otra parte, países como India, China, Vietnam, Sri Lanka y Filipinas, así como el Medio Oriente, revisten cada vez más importancia para la política de migración de la UE.

En cuanto a América Latina y el Caribe, es importante aplicar la Declaración de Lima, emitida por la cumbre UE-ALC de mayo de 2008, a través de un diálogo global y estructurado sobre la migración, definiendo los retos comunes y los ámbitos de cooperación mutua, y aprovechando los trabajos de los expertos UE-ALC.

A la vista de lo anterior, será conveniente:

- Utilizar las estructuras multilaterales existentes entre la UE y Asia y, en particular, la ASEM, para profundizar en el diálogo sobre las políticas de migración, intercambiar experiencias y buenas prácticas, y estudiar las posibles sinergias entre los dos continentes.
- Considerar la ampliación del diálogo sobre migración ilegal con China a todos los aspectos relativos a la migración, y establecer un diálogo con un número limitado de países asiáticos y, en particular, con India, Vietnam y Filipinas.
- Garantizar el seguimiento de la Declaración de Lima para profundizar en el conocimiento mutuo de los retos de la migración y de las políticas de migración sobre el terreno, y reforzar la cooperación existente mediante el establecimiento de un marco acordado para la intensificación de la cooperación y la asociación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe en materia de políticas de migración y movilidad.

4. EL PLANTEAMIENTO GLOBAL COMO MARCO DE COHERENCIA, COORDINACIÓN Y EFICACIA PARA UNA MEJOR GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN

El nuevo planteamiento de la gobernanza propuesto en la Comunicación sobre una Política Común de Emigración para Europa de junio de 2008 también influirá en los futuros métodos de trabajo en el marco del planteamiento global, que tendrán que ser más coherentes, mejor coordinados y más eficaces. Se realizarán evaluaciones y análisis periódicos, en estrecha colaboración entre los Estados miembros y la Comisión, que se incluirán en el informe anual al Consejo Europeo de primavera, tal como se propone en la Comunicación de junio y, probablemente, se propondrá en el Pacto Europeo sobre inmigración.

4.1. Coordinación y coherencia

El planteamiento global, con su política global de la migración, exige una coordinación más estrecha entre la UE y los ámbitos nacional, regional y local, así como con los terceros países, a través de una serie de instrumentos. Las misiones de migración, los perfiles migratorios, las asociaciones de movilidad y las plataformas de cooperación han demostrado ser instrumentos valiosos, pero es necesario aplicarlos de una forma más sistemática que garantice la coordinación estructural y la coherencia política. Hay una necesidad evidente de mejorar la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en los terceros países, y de garantizar la adecuada coordinación de los esfuerzos. También es necesario mejorar y ampliar la base empírica de las iniciativas de migración. A este respecto, puede ser útil combinar toda la información de que disponen la Comisión, los Estados miembros, los organismos de la UE y otros organismos.

También es necesario traducir en términos concretos y operativos los objetivos políticos de la Unión Europea en materia de migración, en el diálogo y la cooperación con los terceros

países. Una auténtica asociación sólo puede crearse y mantenerse si ambas partes se comprometen suficientemente a informar de sus intenciones políticas y evolución. En el verano de 2008, los animados debates en torno a la adopción de la Directiva sobre el retorno recordaron claramente la necesidad de una mejor comunicación de las políticas por parte de la UE.

Por último, la UE y sus Estados miembros deberán desempeñar un papel más destacado y participar activamente en la defensa del planteamiento global en los diversos marcos de cooperación regional, global y multilateral como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que celebrará su próxima sesión en Manila en octubre, y ofrecerá a la UE la oportunidad de presentar una postura coherente y firme, las Naciones Unidas y sus organismos especializados competentes, el G8, la OCDE, la OSCE, el Consejo de Europa, la Organización Internacional para las Migraciones, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional, así como en los procesos consultivos regionales.

A la vista de lo anterior, la Comisión propone:

- Integrar y coordinar la migración con otras políticas como desarrollo, política exterior, seguridad, comercio, medio ambiente, agricultura, empleo, educación, salud, investigación y asuntos sociales, y promover consultas oportunas con los participantes destacados, tanto a nivel externo como interno.
- Reforzar la interacción regular entre los diferentes ministerios de los Estados miembros para garantizar la aplicación del planteamiento global.
- Aumentar y mejorar las capacidades de gestión de la migración que forman parte de las tareas principales de las Delegaciones de la Comisión y las Embajadas de los Estados miembros, mediante la creación de un mecanismo de apoyo para el intercambio de información, conocimientos y formación en materia de migración.
- Reforzar las medidas de desarrollo de las capacidades en los países de origen y de tránsito seleccionados, por ejemplo mediante la creación de equipos de apoyo en materia de migración, con expertos designados por las autoridades de los Estados miembros.

4.2. Utilización eficaz de la ayuda financiera

El enfoque global se financia fundamentalmente a través de los instrumentos financieros de que dispone la UE. Entre éstos figuran el programa Aeneas, que ha sido reemplazado por el programa temático sobre cooperación con los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, y el programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios». Otra parte de la financiación procede de instrumentos geográficos como los programas Meda y Tacis, que han sido sustituidos por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y del instrumento geográfico para el África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico, del Fondo Europeo de Desarrollo, así como del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de Asia y América Latina. Ahora bien, las normas de aplicación de estos instrumentos a veces fijan límites a su utilización para fines de migración. El mecanismo de reacción rápida, que ha sido sustituido por el Instrumento de Estabilidad, también se ha utilizado para apoyar iniciativas sobre migración.

La movilización complementaria y oportuna de las diversas fuentes de financiación de la CE sigue siendo complicada y debe considerarse, por tanto, cual será la mejor forma de combinar

los diferentes recursos, incluida la financiación procedente de los Estados miembros y otras fuentes exteriores.

Es preciso mejorar la utilización que se hace de los diferentes instrumentos comunitarios, así como la acción de los Estados miembros y la Comunidad. Se promoverá la puesta en común de recursos de la Comunidad, los Estados miembros y los terceros países, de acuerdo con las propuestas que se recogen en la Comunicación "Una Política Común de Emigración para Europa".

En resumen, aumentar la eficacia del planteamiento global depende en parte del método y del alcance de la financiación, y exigirá más recursos humanos. Esto requerirá una mejor coordinación entre todos los participantes, y una evaluación y seguimiento más regulares y eficaces.

A la vista de lo anterior, la Comisión propone:

- Crear mecanismos de coordinación y, si fuera posible, poner en común los recursos de los Estados miembros, la Comunidad y los terceros países para realizar las prioridades del enfoque global.
- Evaluar la eficacia de los actuales instrumentos financieros de la CE en función de su capacidad para alcanzar los objetivos del enfoque global de la migración.

5. CONCLUSIONES

Al aplicar el planteamiento global, la Unión Europea está poniendo en práctica una manera innovadora de tratar las cuestiones de la migración en toda su complejidad. Aunque se encuentra en su fase inicial, el planteamiento ya ha dado el impulso político necesario y ha puesto de relieve la dimensión exterior de la política europea de migración. El enfoque ha sido integrado y global también por su rápida extensión en cuanto a los temas y el ámbito geográfico.

La presente Comunicación se basa en los principios enunciados en la reciente Comunicación «Una Política Común de Emigración para Europa» y proporciona los primeros elementos constitutivos de las acciones propuestas, que también se incorporarán al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

El análisis de la presente Comunicación se refiere al planteamiento global desde el punto de vista geográfico y temático. Sin embargo, es necesario afinar el planteamiento para que refleje mejor los objetivos estratégicos de migración de la UE; para que tenga en cuenta las características específicas de las regiones y los países; y para que nos ayude a gestionar de forma más eficaz los nuevos retos y oportunidades cambiantes que nos plantea la migración.

Esto sólo podrá lograrse a través de una coordinación y unas sinergías crecientes entre la Comisión, los Estados miembros y los terceros países afectados, a fin de alcanzar una mayor eficacia y coherencia en la aplicación práctica del planteamiento global.