COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.1.2005
COM(2004) 811 final

LIBRO VERDE

EL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

1. Introducción 3

2. Elaboración del planteamiento de la UE sobre la inmigración laboral 5

2. 1. Nivel de armonización al que la UE debe aspirar 5

2. 2. Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta ajena 6

2.2.1 Preferencia por el mercado laboral nacional 6

2.2.2 Sistemas de admisión 8

2. 3. Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta propia 9

2. 4. Solicitudes de permiso de trabajo y de residencia 10

2. 5. Posibilidad de cambio de empresario o de sector 10

2. 6. Derechos 11

2. 7. Medidas complementarias: integración, repatriación y cooperación con terceros países 11

3. Conclusión 12

Anexo 14

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente Libro Verde es abrir un proceso de debate detallado en el que participen las instituciones de la UE, los Estados miembros y la sociedad civil, sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y sobre el valor añadido que supondrá la adopción de este marco común. La Comisión organizará en 2005 un debate público para tratar este asunto con todas las partes interesadas.

El presente Libro Verde se refiere a los procedimientos de admisión de los inmigrantes económicos de terceros países y no abarca la libre circulación de ciudadanos de la UE dentro de la Unión. Los debates sobre la plena realización del mercado laboral de la Comunidad tienen lugar en otro contexto.

El apartado 3 del artículo 63 del Tratado CE establece que el Consejo adoptará *"medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: (a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia"*. Desde el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, la Comisión ha procurado abrir un debate en profundidad sobre el programa estratégico de la migración económica. En 2001, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva sobre "*las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia"*[1]. Las demás instituciones europeas emitieron dictámenes favorables[2], pero el debate en el Consejo se limitó a la primera lectura del texto.

La Comisión considera que ha llegado el momento de tratar este asunto de nuevo, a la vista de la evolución de la inmigración en los últimos tres años. A nivel político, el Consejo Europeo de Salónica del 19 al 20 de julio de 2003 subrayó "*la necesidad de explorar medios legales para que los nacionales de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros […]"*. El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, establece que "*La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios* [...]"[3].

Mientras tanto, reconociendo el impacto del envejecimiento y de la disminución de la población en la economía, la Comisión ha subrayado la necesidad de revisar a largo plazo las políticas de migración[4], especialmente desde la perspectiva de las implicaciones que la estrategia de migración económica tendrá para la competitividad y, por tanto, para el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Esta tendencia de la sociedad ha propiciado el debate sobre la migración a la UE, sin incidir sobre la responsabilidad de los Estados miembros para decidir sobre el número de inmigrantes admitidos. De hecho, aunque se cumplan los objetivos de empleo de Lisboa en 2010, los niveles generales de empleo disminuirán debido al cambio demográfico. Entre 2010 y 2030, con los flujos migratorios actuales, la disminución de la población en edad de trabajar de la UE de los 25 supondrá una

---

1 COM(2001) 386

2 Dictámenes del Parlamento Europeo, de 12.2.2003 (A5-0010/2003), del Comité Económico y Social Europeo, de 16.1. 2002 (SOC/084, CES 28/2002) y del Comité de las Regiones, de 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Artículo III-267.

4 COM(2003) 336.

disminución de unos 20 millones de empleados. Esta evolución tendrá un enorme impacto en el crecimiento económico global, el funcionamiento del mercado interno y la competitividad de las empresas de la UE.

En este contexto, si bien la inmigración no constituye por sí misma una solución al envejecimiento de la población, se requerirán cada vez más flujos migratorios sostenidos para satisfacer las necesidades del mercado laboral de la UE y garantizar la prosperidad de Europa. Además, la inmigración repercute de forma creciente en la promoción de las iniciativas empresariales. La UE también debe tener en cuenta que las principales regiones del mundo ya están compitiendo para atraer a inmigrantes que cubran las necesidades de sus economías. Esto pone de relieve la importancia de garantizar que la política de migración económica de la UE ofrezca un estatuto jurídico seguro y un conjunto de derechos garantizados que contribuyan a la integración de los admitidos.

Por otra parte, la necesidad de una iniciativa estratégica europea está reforzada por el hecho de que, en su ausencia, los flujos migratorios pueden eludir con más facilidad las legislaciones y normas nacionales. En consecuencia, la falta de criterios comunes de admisión de inmigrantes económicos hará que aumente el número de ciudadanos de terceros países que entran en la UE ilegalmente y sin ninguna garantía de empleo declarado ni, por tanto, de integración en nuestras sociedades.

En este contexto, la Comisión reconoce plenamente que las decisiones sobre el número de inmigrantes económicos que deben admitirse para buscar trabajo corresponden a los Estados miembros. El proyecto de Tratado constitucional establece: *"El presente artículo* [III-267] *no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo asalariado o no asalariado"*. Ahora bien, las decisiones sobre la admisión de nacionales de terceros países en un Estado miembro afectan a los demás Estados miembros (derecho a viajar en la zona Schengen, a prestar servicios en otros Estados miembros, a trasladarse a otros Estados miembros una vez adquirida la residencia de larga duración, impacto de la admisión de trabajadores de terceros países en el mercado laboral de la UE) y la UE tiene obligaciones internacionales en relación con determinadas categorías de inmigrantes económicos. Por ello, la Comisión considera que existen razones para adoptar normas y criterios comunes transparentes y más armonizados a nivel de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos.

Las razones anteriormente expuestas, junto con una reflexión sobre el valor añadido de las medidas adoptadas a nivel de la UE, son los fundamentos básicos sobre los que se construirá cualquier medida en este ámbito. Las medidas que se adopten deberán reducir al mínimo la carga administrativa para los nacionales de los Estados miembros y de los terceros países.

El propósito del presente Libro Verde no es, por tanto, describir las políticas en la Europa de los 25 ni compararlas con las de otras regiones del mundo, sino señalar las principales cuestiones que se plantean y las posibles opciones para un marco legislativo de la UE en materia de migración económica. Para ello, la Comisión ha tenido en cuenta las reservas y las preocupaciones expresadas por los Estados miembros durante el debate de la propuesta de Directiva de 2001 y está proponiendo otras alternativas.

Por último, en el Programa de La Haya, el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 hizo hincapié en la importancia del debate sobre el Libro Verde, que – junto con las mejores prácticas en los Estados miembros y su importancia para la aplicación de la estrategia de

Lisboa - debe considerarse la base de *"un plan de política en materia de migración legal que incluya procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral"*[5]. La Comisión presentará este plan antes de finales de 2005.

2. ELABORACIÓN DEL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA INMIGRACIÓN LABORAL

La Comisión opina que los debates sobre la futura política europea de inmigración económica deberían centrarse en determinados temas clave que, si bien no son exhaustivos, son interdependientes. Las opciones propuestas podrían combinarse de diversas maneras en función del resultado final que deberá alcanzarse.

2. 1. Nivel de armonización al que la UE debe aspirar

Dado que el acceso de los ciudadanos de los terceros países al mercado laboral es un asunto extremadamente delicado, la Comisión considera que la adopción de una política comunitaria que funcione satisfactoriamente en este ámbito debe hacerse progresivamente, a fin de favorecer el paso gradual y fluido de las normas nacionales a las comunitarias. Por lo tanto, la legislación de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos debe concebirse como un "primer paso legislativo" que siente las bases de determinadas definiciones, criterios y procedimientos comunes y que al mismo tiempo deje a los Estados miembros responder a las necesidades específicas de sus mercados laborales. Hay que recordar que el proyecto de Tratado constitucional confiere a los Estados miembros la tarea de determinar los volúmenes de admisión en los Estados miembros de las personas que buscan trabajo. No obstante, un método de coordinación en virtud del cual los Estados miembros que utilizan el sistema de cuotas nacionales informen a la Comisión de la aplicación y los resultados de estas políticas contribuirá a evaluar las necesidades globales del mercado laboral de la UE y a la creación de una política común de migración legal en la UE y de un procedimiento más eficiente y mejor coordinado, lo cual redunda en interés tanto de los Estados miembros como de las personas afectadas.

En cuanto al alcance de las posibles normativas futuras de la UE, la Comisión tiene ante sí diversas opciones. Una primera posibilidad sería **adoptar un enfoque horizontal** siguiendo las líneas de la propuesta original, que abarque las condiciones de entrada y residencia de todos los nacionales de terceros países que ejercen un trabajo por cuenta ajena, un trabajo por cuenta propia u otras actividades económicas durante más de 3 meses en el territorio de un Estado miembro. Las disposiciones específicas podrían regular las necesidades particulares de determinados grupos como los trabajadores temporeros, los trabajadores trasladados dentro de una empresa, etc. La ventaja sería el establecimiento de un marco común global sobre la migración económica, con un alto grado de flexibilidad.

Siguiendo el ejemplo de las propuestas de directiva sobre la admisión de estudiantes[6] y de investigadores[7], una alternativa podrían ser las **propuestas legislativas sectoriales**. Las propuestas legislativas podrían centrarse en los trabajadores temporeros, los trabajadores trasladados dentro de una empresa, los inmigrantes especialmente cualificados (no necesaria ni únicamente los altamente cualificados), los prestadores de servicios contractuales u otras

---

5 Conclusiones del Consejo Europeo, punto III, 1.4 del Anexo I.
6 COM(2002) 548.
7 COM(2004) 178.

categorías, dejando aparte de momento el marco común global de admisión de los trabajadores de terceros países. La ventaja podría ser una mayor facilidad de adopción de las normas comunes.

También podrían explorarse otros enfoques, como por ejemplo el establecimiento **de un procedimiento común de vía rápida** para admitir inmigrantes que cubran necesidades laborales o de cualificaciones específicas, que se iniciaría cuando un determinado número de Estados miembros obtuviera para ello la autorización del Consejo a través de un procedimiento muy ágil. Así se evitaría una competencia innecesaria entre los Estados miembros que podría ser perjudicial para la contratación de determinadas categorías de trabajadores.

- ¿En qué medida debe desarrollarse una política europea de migración laboral? ¿Cuál debe ser el nivel de intervención comunitaria en la materia?
- La normativa europea sobre migración ¿debe establecer un marco legal global que incluya a casi todos los nacionales de terceros países que llegan a la UE o debe centrarse en grupos específicos de inmigrantes?
- Si se adopta el enfoque sectorial ¿cuáles son los grupos de inmigrantes a los que se dará preferencia y porqué?
- ¿Considera usted que deben explorarse otros enfoques como el procedimiento europeo de vía rápida? ¿Puede usted proponer otras opciones?

2. 2. Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta ajena

Generalmente, antes de admitir a un trabajador de un tercer país, los Estados miembros tienen que comprobar que nadie perteneciente al mercado laboral interno puede ocupar el puesto de que se trate (prueba de necesidades económicas). Algunos Estados miembros admiten categorías especiales de trabajadores – por ejemplo, trabajadores altamente cualificados o trabajadores de sectores/empleos donde ya existe escasez de mano de obra – a través de procedimientos especiales como el de vía rápida, las cartas verdes, etc. Estos procedimientos podrían explorarse a nivel de la UE. La UE también debería considerar la experiencia de otras regiones del mundo[8].

2.2.1. Preferencia por el mercado laboral nacional

El principio de "preferencia comunitaria" se define como sigue: *"Los Estados miembros sólo tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en sus territorios por razones laborales cuando los puestos vacantes en el Estado miembro de que se trate no puedan ser ocupados por los trabajadores nacionales o comunitarios, ni por los trabajadores no comunitarios que residan legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro y que formen parte del mercado laboral del mismo"*[9]. Sin embargo, muchos Estados miembros no aplican el requisito de

[8] "Prácticas eficaces para la contratación de inmigrantes económicos" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): véase el anexo.

[9] Resolución del Consejo, de 20 de junio de 1994, en relación con el Reglamento (CEE) n°1612/1968 del Consejo. Cabe destacar que el Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003 concede preferencia a los

preferencia comunitaria a determinados tipos de inmigrantes económicos (el personal clave trasladado dentro de una empresa, artistas de reputación internacional, etc....).

La cuestión principal es si tal preferencia debe concederse a los trabajadores de terceros países ya presentes en un Estado miembro sobre los nacionales de terceros países recién llegados. Es importante recordar que, a partir de 2006, los residentes de larga duración gozarán de preferencia sobre los inmigrantes recién llegados al Estado miembro de residencia y tendrán la posibilidad de trasladarse y establecerse en un segundo Estado miembro para estudiar, trabajar u otros fines[10]. Por otra parte, ¿debe ampliarse la preferencia a los nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro distinto del Estado donde ha surgido la necesidad de mano de obra (además de a los residentes de larga duración)? Esto no limitaría el derecho del segundo Estado miembro a decidir sobre a quien admitir en su territorio, sino que facilitaría la contratación y contribuiría a cubrir de forma más rápida y eficaz las necesidades de trabajo y cualificaciones que surjan. Así, la UE podrá contar con una "reserva" de mano de obra que ya ha empezado a integrar.

Esta preferencia también puede ampliarse a quienes ya han trabajado algunos años en la UE y regresan temporalmente a sus propios países. De hecho, de esta forma se fomentaría la "circulación de cerebros" al permitir a los trabajadores de terceros países integrarse en sus propios países sabiendo que, posteriormente, si desean volver a trabajar en la UE, recibirán un trato más favorable en lo que respecta a su readmisión.

- ¿Cómo podemos garantizar la aplicación eficaz del principio de "preferencia comunitaria"?
- ¿Sigue siendo válida la definición de la preferencia comunitaria? En caso contrario, ¿cómo debería definirse?
- ¿A qué tipo de inmigrantes económicos (aparte de los trabajadores trasladados dentro de una empresa) no se aplica la lógica de la preferencia comunitaria?
- Aparte de los residentes de larga duración, ¿a qué categorías de nacionales de terceros países – en su caso – se les debe conceder preferencia sobre los trabajadores de terceros países recién llegados?
- A los nacionales de terceros países que han salido temporalmente de la UE tras haber trabajado en ella durante un periodo de tiempo determinado ¿se les debe reconocer un derecho de prioridad supeditado a condiciones concretas?
- El fomento de la movilidad de los trabajadores de terceros países entre los Estados miembros ¿será beneficioso para la economía de la UE y los mercados laborales nacionales? ¿Cómo puede ponerse en práctica de forma eficaz? ¿Cuáles serán las limitaciones y las facilidades?

trabajadores nacionales de los Estados Miembros sobre los nacionales de terceros países en lo que respecta al acceso al mercado laboral de sus Estados Miembros.

[10] Directiva 2003/109/CE del Consejo.

- ¿Cómo pueden los servicios públicos del empleo (SPE) y el portal de movilidad laboral de EURES[11] contribuir a facilitar la migración laboral de los trabajadores de los terceros países?

2.2.2. Sistemas de admisión

Aparte del sistema, hay una cuestión concreta que deberá tratarse en primer lugar: la admisión de nacionales de terceros países en el mercado laboral de la UE ¿debe permitirse sólo cuando existan empleos vacantes específicos o también podrán establecerse sistemas más flexibles como las cartas verdes, etc., dirigidos a atraer a los trabajadores para cubrir las necesidades a corto y largo plazo del mercado laboral? También se plantea la cuestión del procedimiento que deberá aplicarse a los nacionales de terceros países que quieren entrar en la UE para desarrollar una actividad económica (por ejemplo, con arreglo a un contrato de servicios celebrado entre un empresario extranjero y un cliente de la UE), pero que en realidad no se incorporan al mercado laboral de la UE.

- La admisión de nacionales de terceros países en el mercado laboral de la UE ¿debe estar condicionada a la existencia de un empleo vacante concreto? ¿Los Estados miembros deben tener la posibilidad de admitir a nacionales de terceros países sin esta condición?
- ¿Qué procedimiento debería aplicarse a los inmigrantes económicos que no se incorporan al mercado laboral?

Si la admisión se condiciona a la existencia de una vacante de empleo específica (prueba de necesidades económicas), y si se adopta un planteamiento comunitario horizontal de la migración económica, una posibilidad es proceder a través de la "evaluación individual": los empresarios publican la vacante de empleo durante un plazo mínimo y si no reciben una solicitud aceptable en el mercado laboral de la UE se les permite contratar en el extranjero. Este sistema – que depende del instrumento EURES para difundir la información sobre las vacantes en el conjunto de la UE - permitiría cierto control sobre las contrataciones, así como limitar los abusos. Cuando expiran los contratos a corto plazo y el empresario desea renovarlos, se plantea la cuestión de si se repetirá la misma operación.

- ¿Considera usted que la prueba de necesidades económicas es un sistema viable? ¿Debería aplicarse con flexibilidad, es decir, teniendo en cuenta las características regionales y sectoriales o el tamaño de la empresa de que se trate?
- ¿Debe existir un periodo mínimo de publicación de la vacante de empleo antes de tener en cuenta a los solicitantes de los terceros países?
- ¿De qué otra manera puede demostrarse eficazmente que se necesita un trabajador de un tercer país?

[11] Los servicios públicos de empleo (SPE) de los Estados miembros se coordinan a nivel de la UE a través de la red EURES (servicios europeos de empleo). EURES ha creado un portal europeo de movilidad laboral (http://europa.eu.int/eures) donde podrá accederse a todas las vacantes de empleo europeas registradas públicamente, a través de una única plataforma de TI basada en la tecnología de los servicios de la red, a partir de 2005.

- ¿Debe repetirse la prueba de necesidades económicas tras la expiración del permiso de trabajo, si el contrato de trabajo – en virtud del cual se ha admitido al trabajador de un tercer país – se ha renovado o se renovará?

Hay sistemas optativos que pueden ofrecer más flexibilidad: un Estado miembro puede considerar que la prueba de necesidades económicas se cumple a partir de un nivel determinado de ingresos anuales o de cualificación, puede no exigirse ninguna prueba de escasez de mano de obra para ciertos sectores o regiones determinados por los Estados miembros (cartas verdes). La misma noción puede aplicarse a las cuotas de trabajadores, con lo cual los Estados miembros mantendrían sus compromisos internacionales con los terceros países.

- ¿Qué otros sistemas optativos podrían establecerse?

Otra posibilidad sería aplicar un sistema de selección de la UE para responder a necesidades de cualificaciones específicas, especialmente desde una perspectiva a largo plazo. Podría establecerse un marco común a nivel de la UE (por ejemplo, años de experiencia, educación, conocimientos lingüísticos, existencia de una oferta de trabajo/escasez de mano de obra, miembros de la familia en ese Estado miembro, etc…) y cada Estado miembro podría optar por aplicarlo y, en tal caso, adaptarlo a las necesidades de su mercado laboral. Alternativamente, podrían establecerse diversos sistemas, por ejemplo uno para trabajadores poco cualificados (por ejemplo, dar preferencia a los años de experiencia en determinados sectores) y otro para trabajadores de nivel medio/alto de cualificación (por ejemplo, dar preferencia a la educación y luego a la experiencia), y los Estados miembros podrían decidir cuál aplicar. Este sistema podría coexistir tanto con la filosofía de la "evaluación individual" como con las "cartas verdes". Por último, los Estados miembros que desean introducir los "permisos de solicitante de empleo" en determinados sectores o profesiones, etc., podrían hacerlo.

En este contexto, podría establecerse un sistema de "intercambio de información" basado en los servicios que proporciona EURES, con arreglo al cual los empresarios podrían consultar los currículos de demandantes de toda la UE cada vez que necesiten contratar trabajadores de terceros países. Si aparece el candidato adecuado, el nacional del tercer país podrá comprobar a través del sitio Internet del Estado miembro si reúne los criterios, e iniciar los procedimientos para la obtención de los permisos.

- ¿Puede un sistema de selección ser la regla general en la UE para la admisión de inmigrantes económicos en el mercado de trabajo? ¿Qué criterios se aplicarían?
- ¿Cómo pueden los empresarios acceder globalmente a los CV de los demandantes del conjunto de la UE? ¿Cómo habrá que reforzar la red EURES en este contexto?
- ¿Habrá que prever la posibilidad de conceder un "permiso de solicitante de empleo"?

2. 3. Procedimientos de admisión para trabajar por cuenta propia

También podrían establecerse a nivel de la UE condiciones armonizadas de admisión de nacionales de terceros países para trabajar por cuenta propia. Tales condiciones serían diferentes de las previstas en el punto 2.2. Por ejemplo, podría requerirse al nacional del tercer país que presente un plan empresarial detallado y económicamente viable, que demuestre sus

medios financieros y los efectos favorables de sus actividades sobre el empleo o el desarrollo económico del Estado miembro en cuestión. Podrían introducirse diversos niveles de flexibilidad, como por ejemplo la posibilidad de que los Estados miembros excluyan o fomenten determinados sectores, etc.

- ¿Debe tener la UE normas comunes para la admisión de nacionales de terceros países para trabajar por cuenta propia? En tal caso, ¿en qué condiciones?

- ¿Deben establecerse procedimientos más flexibles para los trabajadores por cuenta propia que quieran entrar en la UE por un periodo inferior a un año para cumplir un contrato específico con un cliente de la UE? En tal caso ¿cuáles?

2. 4. Solicitudes de permiso de trabajo y de residencia

Un procedimiento nacional único dirigido a obtener un permiso combinado de trabajo y residencia (ventanilla única) simplificaría los actuales procedimientos. Si se exige un visado de entrada, los Estados miembros podrán seguir exigiéndolo o considerar que el documento combinado que ha expedido su consulado es suficiente.

El documento no interferirá en las prácticas internas de las administraciones nacionales ni en las condiciones de admisión. En la mayoría de los Estados miembros, los nacionales de terceros países deben estar en posesión de un permiso de trabajo antes del examen de la solicitud del permiso de residencia: de ahí que pueda tenerse la impresión de que la expedición del permiso de residencia – basado en criterios diferentes del permiso de trabajo – llegará a ser casi automática con el procedimiento combinado, lo cual no es la intención de la Comisión.

La opción alternativa sería no regular esta materia a nivel de la UE. Una solución de compromiso sería proponer una solicitud única para los permisos de trabajo y residencia, aunque el resultado final sean dos permisos diferentes expedidos según las normas nacionales.

- ¿Debe existir un "permiso de trabajo-residencia" combinado a nivel de la UE? ¿Cuáles serían sus ventajas e inconvenientes?

- ¿O bien debe proponerse una solicitud única (para los permisos de trabajo y de residencia)?

- ¿Hay otras opciones?

2. 5. Posibilidad de cambio de empresario o de sector

La posibilidad de cambiar de empresario o de sector durante el primer periodo de trabajo en la UE está estrechamente relacionada con la cuestión de quién es titular del permiso y de las condiciones de admisión del trabajador (sección 2.2). Si el nacional de un tercer país ha sido admitido en un régimen especial, se podría limitar temporalmente su movilidad para evitar la inflación de las condiciones de admisión. Por el contrario, si el trabajador ha sido admitido fuera de los regímenes especiales y recibe una oferta de trabajo mejor remunerado (supeditada, en su caso, a la prueba de necesidades económicas), ello no supondrá ningún problema real para la economía del país de acogida. Por lo que respecta al permiso, si el titular del mismo es el empresario, el trabajador podría correr el riesgo de ser indebidamente controlado por su futuro empresario en la UE o incluso de "ser propiedad" de éste.

- ¿Deben existir limitaciones a la movilidad del trabajador de un tercer país dentro del mercado laboral del Estado miembro de residencia? En tal caso, ¿cuáles (empresario, sector, región, etc.), en qué circunstancias y durante cuánto tiempo?

- ¿Quién debe ser el titular del permiso? ¿El empresario, el trabajador o los dos juntos?

2. 6. Derechos

Los trabajadores inmigrantes deben tener un estatuto jurídico seguro[12], con independencia de que deseen volver a sus países de origen u obtener un estatuto más permanente. Los trabajadores de terceros países deberán disfrutar del mismo trato de que gozan los ciudadanos de la UE, en particular en lo que respecta a determinados derechos económicos y sociales básicos, antes de obtener el estatuto de residente de larga duración. Este estatuto implica un conjunto más amplio de derechos, en consonancia con el principio de diferenciación de derechos según la duración de la estancia.

- ¿Qué derechos específicos deben concederse a los nacionales de terceros países que trabajan temporalmente en la UE?

- El disfrute de determinados derechos ¿debe supeditarse a una estancia de duración mínima? En tal caso, ¿cuáles son esos derechos y cuanto debe durar la estancia mínima?

- ¿Deben existir incentivos – por ejemplo, mejores condiciones de reunificación familiar o para la obtención del estatuto de residente de larga duración –para atraer a ciertas categorías de trabajadores de terceros países? En tal caso, ¿por qué y qué incentivos?

2. 7. Medidas complementarias: integración, repatriación y cooperación con terceros países

Como ya se ha hecho hincapié en varias Comunicaciones de la Comisión[13] y en las Conclusiones del Consejo sobre la migración y el desarrollo de 19 de mayo de 2003, para que la política de migración económica de la UE sea eficaz es necesario que la gestión de los flujos migratorios se efectúe en cooperación con los países de origen, teniendo en cuenta sus realidades y necesidades. Las medidas que se adopten deberán ir acompañadas de políticas firmes de integración de los inmigrantes admitidos.

Por lo tanto, la cooperación con los terceros países para favorecer la migración legal y la integración social y económica de los inmigrantes potenciales debe incluir una serie de problemas, tales como la fuga de cerebros, el hecho de que los países de origen invierten en desarrollar las capacidades de personas que posteriormente abandonarán el país y la sociedad y economía locales, las dificultades que tienen los inmigrantes para mantener sus vínculos

---

[12] La legislación UE ya prevé una serie de derechos, por ejemplo, los contemplados en la Directiva 2003/109/CE del Consejo (residentes de larga duración), en el Reglamento (CE) n° 859/2003 del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 (coordinación de la seguridad social) y en las dos directivas contra la discriminación (Directiva 2000/43/CE y Directiva 2000/78/CE). Además, las directivas de la UE sobre aspectos tales como salud y seguridad en el trabajo y sobre condiciones laborales son aplicables en principio a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad. Otro tanto cabe decir de la mayor parte de los artículos de la Carta Europea de Derechos Humanos.

[13] COM(2004) 412 y COM(2002) 703.

sociales y culturales, etc. Es importante reflexionar sobre cómo deberán abordarse estas cuestiones y sobre las medidas para favorecer la repatriación de los trabajadores temporales al finalizar sus contratos e integrarlos en sus sociedades de origen. Para favorecer las situaciones "ventajosas para ambas partes" y/o para compensar las situaciones negativas que podrían plantearse, podrán adoptarse las siguientes medidas: suministrar información actualizada sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE, crear centros de formación y contratación en los países de origen en relación con las cualificaciones que se necesitan a nivel de la UE, así como de formación lingüística y cultural, crear bases de datos sobre las aptitudes/ocupación/sector (cartera de competencias) de los inmigrantes potenciales, facilitar la transferencia de las remesas de emigrantes y compensar a los terceros países por los costes de enseñanza en las personas que emigran a la UE. También se plantea la posibilidad de que a determinados terceros países se les conceda preferencia para la admisión de sus nacionales en el marco de acuerdos de cooperaciones reforzados.

Además, tal como señala el primer informe anual sobre inmigración e integración, la UE debe proseguir sus esfuerzos para promover una mejor integración de los inmigrantes actuales y futuros, tanto en el mercado laboral como, en general, en la sociedad receptora. Muchos programas para inmigrantes recién llegados incluyen la enseñanza de lenguas, educación cívica y normas y valores básicos de la sociedad receptora, y están cada vez más presentes en todos los Estados miembros.

- ¿Qué tipo de medidas complementarias deben adoptarse para facilitar la admisión y la integración de los inmigrantes económicos, tanto en la UE como en los países de origen?
- Según la política de desarrollo de la UE, ¿qué podría hacer la UE para fomentar la "circulación de cerebros" y resolver los efectos potencialmente adversos de la fuga de cerebros?
- ¿Debe compensarse a los países en desarrollo (y en tal caso, quién y cómo) por su inversión en recursos humanos que se trasladan a la UE? ¿Cómo pueden evitarse los efectos negativos?
- ¿Deben los países receptores y los países de origen garantizar la repatriación de los inmigrantes económicos temporales? ¿En tal caso, en qué circunstancias?
- ¿Cómo gestionar la repatriación de forma ventajosa para el país receptor y el país de origen?
- ¿Debe concederse preferencia de admisión a determinados países y en qué forma?
- ¿Podía tal preferencia estar relacionada con determinados marcos de las estrategias de preadhesión, como la política europea de vecindad?

3. CONCLUSIÓN

La Comisión considera que la admisión de inmigrantes económicos es la piedra angular de toda política de inmigración y que, por lo tanto, es necesario abordarla a nivel europeo, en el contexto del desarrollo progresivo de una política comunitaria de inmigración coherente. En el presente Libro Verde, la Comisión ha pretendido exponer las principales cuestiones que se plantean y señalar las diferentes opciones que pueden formar parte de un marco común de la

UE. El sistema deberá ser transparente, no burocrático y plenamente operativo. Deberá funcionar en interés de todas las partes interesadas: los inmigrantes, los países de origen y los países receptores. Al reforzar su política encaminada a atraer a inmigrantes económicos y facilitar su admisión, la UE y sus Estados miembros deben prestar una atención particular a los posibles efectos negativos del éxodo migratorio en los países de origen.

El objetivo principal del Libro Verde es suscitar reacciones y abrir un amplio debate entre todas las partes interesadas. Se invita al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, a las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales (incluidas las organizaciones empresariales y los sindicatos), las organizaciones no gubernamentales, los países candidatos, los terceros países socios, los sectores académicos, así como a los individuos y organizaciones de la sociedad civil, a presentar sus contribuciones. Una vez finalizado este proceso de consulta, la Comisión presentará a finales de 2005 un plan de política en materia de migración legal que incluya procedimientos de admisión, tal como se establece en el Programa de La Haya.

Para preparar el debate público sobre la inmigración económica que se celebrará en 2005, la Comisión ruega a todas las partes interesadas que envíen sus comentarios por escrito, a más tardar el 15 de abril de 2005, a la siguiente dirección:

Director General

Dirección General justicia, libertad y seguridad

Comisión Europea

B-1049 Bruselas

jls-economic-migration@cec.eu.int

ANEXO

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (COM(2002) 548); political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers (COM(2004)178);

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001) 386);

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM(2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.