

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»**

COM(2008) 359 final

(2009/C 218/15)

El 17 de junio de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre de 2008 (ponente: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS; coponente: Ana BONTEA).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones: Gobernanza de la inmigración

1.1 El CESE ha propuesto que, para la política de inmigración, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento, y respalda que el Tratado de Lisboa incluya la inmigración en el procedimiento ordinario. Teniendo en cuenta las circunstancias actuales que pueden retrasar la aprobación del Tratado de Lisboa, el Comité reitera su propuesta para que el Consejo adopte el procedimiento pasarela para adelantar la entrada en vigor del sistema de mayoría cualificada y la codecisión.

1.2 El Comité ha considerado en sus dictámenes que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los **derechos humanos** de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación. Para reforzar este objetivo, **el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes: Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales.**

1.3 El CESE subraya la necesidad de establecer y desarrollar un mecanismo a nivel de la Comisión Europea y de los Estados miembros para **consultar a todas las partes interesadas**, en primer lugar y especialmente a los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones patronales), pero también a la sociedad civil, a las asociaciones de inmigrantes, a los expertos académicos y a las organizaciones internacionales. Para estructurar esta participación y reforzar el papel del CESE, el Comité ha apro-

bado un dictamen <sup>(1)</sup> sobre la constitución de un **Foro Europeo de la Integración.**

1.4 Han transcurrido varios años desde que la Comisión propuso la puesta en marcha de un Método Abierto de Coordinación (MAC), que fue apoyado por el CESE <sup>(2)</sup> y el Parlamento, pero no fue aprobado por el Consejo. El CESE respalda a la Comisión en la propuesta de una **metodología común**, porque considera que es un primer paso en la creación de un **Método Abierto de Coordinación.** El Comité considera que los principios comunes se deben convertir en **indicadores objetivos comunes** que se deben integrar en los **perfiles nacionales de la inmigración.** Cada Estado miembro elaborará un informe anual, y la Comisión elaborará un informe anual de síntesis, que enviará al Parlamento. **El CESE considera que también deberá ser consultado.** Sobre la base del informe de la Comisión, **el Consejo Europeo de primavera** realizará una evaluación política y formulará recomendaciones.

1.5 En la elaboración de los informes anuales de cada Estado miembro, participarán los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los Parlamentos nacionales, según los procedimientos de cada Estado miembro. El CESE destaca la necesidad de publicar, promocionar y sensibilizar a la ciudadanía sobre estos informes anuales.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración» y la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación»; ponente: Sra. zu Eulenburg (DO C 221 de 17.9.2002).

1.6 El Comité considera que el Método Abierto de Coordinación es un instrumento adecuado para garantizar la coherencia entre las políticas nacionales y debería servir para que los Estados miembros avancen en común hacia los objetivos definidos en Tampere y crear así un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. El MAC se debe poner en marcha **sin retrasar el marco jurídico**, previsto en el Tratado, y confirmado en los Consejos de Tampere y La Haya.

1.7 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

1.8 El Comité considera que, a través de la colaboración entre las autoridades y los interlocutores sociales, numerosas personas que hoy desempeñan un trabajo ilegal pueden regularizar su situación administrativa para que su empleo se transforme en empleo legal.

1.9 Es necesario mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, incluyendo un fuerte componente financiero. Por ello, se deben utilizar adecuadamente los fondos del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013), para repartir los costes y complementar los recursos nacionales.

## 2. Introducción

2.1 La Comunicación pretende impulsar la adopción por parte del Consejo de una serie de principios políticos comunes destinados a guiar el desarrollo de la futura política común de inmigración y se enmarca dentro de un proceso político de mayor envergadura encaminado a elaborar las bases políticas sobre las cuales se adoptará el nuevo programa plurianual relativo a las políticas de libertad, seguridad y justicia, que sustituirá al Programa de La Haya, y que será acordado dentro del mandato de la Presidencia sueca durante el segundo semestre del año 2009.

2.2 La Presidencia francesa ha promovido en el Consejo la aprobación del Pacto Europeo sobre inmigración y asilo<sup>(1)</sup> para dar un nuevo impulso político a estas políticas y mejorar la cooperación intergubernamental.

<sup>(1)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo 14368/08.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE saluda que la Comisión Europea haya elaborado esta Comunicación con el objetivo de mejorar la cooperación y la coordinación en la Unión Europea de las políticas de inmigración, y considera que es necesario reforzar el valor añadido de una política común europea de inmigración, así como del papel proactivo que debe desempeñar la Comisión.

3.2 El Comité debiera haber sido consultado por la Presidencia francesa en relación con el Pacto europeo sobre inmigración y asilo. El CESE considera que el enfoque de la Comisión resalta la importancia de reforzar el método comunitario, y las conclusiones del Consejo resaltan la cooperación intergubernamental. El Comité saluda la mejora de la colaboración entre los Gobiernos y propone al Consejo que en el desarrollo de las políticas de inmigración la Comisión sea respaldada en su capacidad de iniciativa, y que el Parlamento y el Comité desempeñen un papel más activo.

3.3 La Comunicación señala que una política común de inmigración es una prioridad clave para la UE, que debería estar guiada por un enfoque coordinado e integrado a nivel europeo, nacional y regional, y desarrollarse de una manera conjunta y solidaria entre los Estados miembros y la Comisión Europea. Asimismo, propone adoptar unos **principios comunes políticamente vinculantes** que deberán ser acordados por el Consejo y que se desarrollarían a través de la puesta en marcha de diversas **acciones concretas**. Ello iría acompañado de un **mecanismo de seguimiento y una metodología común**.

3.4 El CESE respalda en términos generales estos objetivos.

3.5 El CESE ha propuesto<sup>(2)</sup> que, para la política de inmigración, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión.

3.6 El Comité ha considerado en sus dictámenes que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los **derechos humanos** de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación, por lo que comparte con la Comisión que las políticas de inmigración «deben basarse en los **valores universales** de respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, asumidos por la UE, así como en el pleno respeto de la Carta de los Derechos fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos».

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años - Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

3.7 La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supondrá el reconocimiento oficial, por primera vez en la historia de la integración europea, de la naturaleza jurídica vinculante de la Carta de los Derechos fundamentales para los Estados miembros y para las instituciones comunitarias, a la hora de adoptar y aplicar el Derecho comunitario. Tanto los instituciones de la UE como los Estados miembros deberán garantizar que todas las políticas, incluidas las relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, respetan los derechos fundamentales.

3.8 Además, el Tratado de Lisboa reconoce en su artículo 47 del TUE que «La Unión tiene personalidad jurídica»; y el artículo 6.2 del Tratado estipula que, basándose en su nueva personalidad, «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

3.9 El CESE ha propuesto <sup>(1)</sup> a la Comisión, al Parlamento y al Consejo de la UE que, en el ámbito de la política exterior, promuevan **un marco normativo internacional para las migraciones**, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales Convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE, a pesar de que el CESE adoptó un Dictamen de iniciativa <sup>(2)</sup> proponiendo su ratificación.

3.10 Para reforzar este objetivo, **el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes: Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales.**

#### 4. Observaciones específicas sobre los principios básicos

4.1 La Comisión propone **diez principios comunes** para el desarrollo de la política común de inmigración, agrupados bajo tres epígrafes: **prosperidad, solidaridad y seguridad.**

4.2 Sin embargo, el CESE observa que faltan los principios derivados de los derechos fundamentales; dado que la política y la legislación de inmigración (admisión, fronteras, visados, retorno, condiciones de residencia, etc.) de la UE y de sus Estados miembros debe respetar la dignidad humana y los derechos

fundamentales, el CESE propone que se añada un nuevo epígrafe titulado **«Derechos humanos», que incluya dos nuevos principios:**

#### Principio A: Derechos fundamentales

4.3 En las políticas de inmigración la UE y sus Estados miembros deberán respetar la Carta de los Derechos fundamentales de la UE, para garantizar la lucha contra el racismo y la discriminación, y reforzar el principio de igualdad de trato. El respeto a estos principios debe constituir la base sobre la que se elabore la legislación de la UE en materia de inmigración.

4.4 El CESE, en un reciente dictamen <sup>(3)</sup>, consideró que los derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que contiene la propuesta de Directiva para el procedimiento único –COM(2007) 638 final–, sobre base de la igualdad de trato en los salarios, las condiciones laborales, la libertad de asociación, la educación y la formación profesional, es una buena base de partida para la futura legislación común de la inmigración.

#### Principio B: Estado de Derecho y libertades fundamentales

4.5 Teniendo en cuenta el compromiso de los Estados miembros para que la UE se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el CESE considera que entre los principios comunes para la política de inmigración se deben incluir las garantías jurídicas que este Convenio contiene, para asegurar a todos los inmigrantes el acceso efectivo a los derechos y garantías del Estado de Derecho mientras residan en la UE.

#### 5. Principios comunes básicos para el posterior desarrollo de la política común de inmigración (propuesta de la Comisión Europea)

5.1 **Prosperidad:** contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE

5.2 La Comunicación señala la contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE. El CESE ha expresado en reiteradas ocasiones los efectos positivos de la inmigración para las sociedades europeas de acogida, teniendo en cuenta los desafíos de la Estrategia de Lisboa. En este sentido, el Comité espera que finalicen pronto las limitaciones de los períodos transitorios que afectan a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castañón (DO C 44 de 16.2.2008).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios»; ponente: Sr. Pariza Castañón (DO C 302 de 7.12.2004).

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro»; ponente: Sr. Pariza Castañón (DO C 27 de 3.2.2009).

5.3 El apartado **prosperidad** incluye tres principios:

**Principio 1: Normas claras y condiciones similares**

5.4 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

5.5 La cooperación entre la UE y los países de origen para mejorar la gestión de los flujos migratorios es imprescindible. Recientemente el Comité ha aprobado dos dictámenes <sup>(1)</sup> en los que proponía mejorar la colaboración entre los países de origen y los países europeos de acogida.

5.6 La política común de visados debe ser aplicada con mayor flexibilidad, pues en numerosas ocasiones dificulta la gestión de los flujos migratorios legales.

**Principio 2: Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades**

5.7 La inmigración con fines económicos, en el marco de la Estrategia de Lisboa, debe responder a una evaluación de los mercados laborales en la UE basada en las necesidades, teniendo en cuenta todos los sectores y niveles de cualificación, garantizando el principio de preferencia comunitaria.

5.8 Por lo que respecta a la evaluación de las necesidades de «trabajadores cualificados» en la UE y los Estados miembros hasta 2020, en un reciente dictamen <sup>(2)</sup>, el CESE formuló diversas propuestas en relación con la Directiva «Tarjeta Azul».

5.9 Respecto a la elaboración de «perfiles de inmigración» dando información sobre la participación de inmigrantes en el mercado laboral nacional, el Comité considera que es necesario mejorar los datos nacionales y de la UE sobre los flujos migratorios y los mercados de trabajo; sin embargo, el CESE considera que el concepto «perfiles de inmigración» se debe entender de manera flexible, teniendo en cuenta la adaptabilidad profesional.

5.10 El CESE quiere resaltar la importancia del conocimiento de las lenguas y de la formación profesional de los trabajadores

inmigrantes, que son fundamentales para acceder al empleo y mejorar la adaptabilidad a los cambios en los mercados laborales, así como del reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas fuera de la UE.

5.11 El CESE está de acuerdo con la Comisión en el objetivo de promover el espíritu empresarial de los inmigrantes, para lo que es necesario superar los numerosos obstáculos que todavía mantienen las legislaciones nacionales en materia de inmigración.

5.12 Puesto que los trabajadores inmigrantes tienen mayor riesgo de perder el empleo, es preciso desarrollar medidas para mejorar la inclusión laboral con especial atención a la situación de las mujeres y de las personas con especiales dificultades.

5.13 El CESE considera que es preciso luchar contra el empleo irregular no sólo a través de las medidas previstas en la Directiva sobre sanciones a los empleadores, sino con incentivos y políticas activas para regularizar y legalizar el empleo de inmigrantes. Para ello es necesario que las legislaciones de inmigración, tanto nacionales como de la UE, sean más flexibles y estén más estrechamente vinculadas a las tendencias del mercado laboral, ya que es necesario desarrollar y consolidar la consulta a los interlocutores sociales y el diálogo social propiamente dicho.

5.14 Hay que asegurar el cumplimiento de las normativas de la OIT, especialmente los Convenios de la OIT sobre trabajadores inmigrantes (C 97 y C 143).

**Principio 3: La integración es la clave del éxito de la inmigración**

5.15 El CESE ha elaborado diversos dictámenes <sup>(3)</sup> para promover las políticas de integración, y por ello muestra su satisfacción porque la integración sea uno de los principios de la política de inmigración. Los «**Principios básicos comunes**» adoptados por el Consejo en 2004 deben ser la base de las políticas de integración, y el primero de dichos principios se refiere al carácter bidireccional o recíproco de la integración (entre los inmigrantes y la sociedad de acogida). El Comité está de acuerdo con la Comisión por lo que respecta al objetivo

<sup>(1)</sup> Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).
- Dictamen sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»; ponente: Sr. Sharma (DO C 120 de 16.5.2008).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

<sup>(3)</sup> Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009);
- Dictamen sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002);
- Dictamen sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004);
- Dictamen sobre el tema «La participación de la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo»; ponentes: Sres. Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños y Cabra de Luna (DO C 318 de 23.12.2006).

de que las sociedades europeas «deben mejorar su capacidad de gestionar la diversidad inherente a la inmigración y aumentar la cohesión social».

5.16 El Comité respalda las propuestas de la Comisión y considera que la consolidación del Programa Marco Europeo para la Integración va a necesitar un nuevo impulso político en el Consejo. El CESE ha propuesto la «integración cívica», que se basa «en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato»<sup>(1)</sup>. Por ello, es fundamental incrementar la participación social y política de los inmigrantes a nivel local, nacional y europeo. Para promover el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía, el Comité elaboró un dictamen dirigido a la Convención Europea<sup>(2)</sup>, proponiendo que a los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración se les conceda la **ciudadanía de la Unión Europea**.

5.17 En la actualidad existe bajo la coordinación de la Comisión una Red nacional de puntos de contacto que supone una experiencia muy positiva. El CESE subraya la importancia de intercambiar y analizar la experiencia y buenas prácticas de las autoridades de los Estados miembros y de que el Consejo ponga en marcha un **Método Abierto de Coordinación**, para lo que se deben desarrollar **indicadores comunes y sistemas estadísticos** adecuados que deberán utilizar los Estados miembros para evaluar los resultados de las políticas de integración.

5.18 Deben desarrollarse *programas de integración* para los «nuevos inmigrantes» que incluyan una dimensión lingüística (aprendizaje del idioma), una dimensión cultural y una dimensión cívica (compromiso con los valores europeos fundamentales) dentro de unos «procedimientos nacionales específicos» como, por ejemplo, «currículos de integración, compromisos explícitos de integración, programas de bienvenida, planes nacionales de ciudadanía e integración, cursos de introducción u orientación cívica».

5.19 El Comité analizó, en colaboración con la Fundación de Dublín y los interlocutores sociales, las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes<sup>(3)</sup>, concluyendo que la diversidad en el lugar de trabajo aumenta las oportunidades para las empresas y los trabajadores; y que en el ámbito laboral, la legislación y las políticas públicas se deben complementar con la colaboración de los interlocutores sociales.

5.20 El Comité ha propuesto en varios dictámenes que la legislación europea debe incluir los derechos de los inmigrantes, y que éstos deben ser informados de sus derechos y de sus deberes (respeto de las leyes del país de acogida).

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»; ponente: Sr. Pariza Castaños; coponente: Sr. Melícias (DO C 125 de 27.5.2002).

(2) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 208 de 3.9.2003).

(3) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

5.21 Teniendo en cuenta que en los Estados miembros algunos derechos están vinculados a la duración de la residencia de los inmigrantes, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que se garantice el acceso efectivo y no discriminatorio de los inmigrantes a la atención sanitaria, a la protección social y a los derechos de pensión y de seguridad social. También el Pacto europeo de la inmigración y el asilo afirma que se deben garantizar algunos derechos como «el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y a los servicios públicos y sociales».

5.22 En su Dictamen sobre el Libro Verde, el Comité ya propuso que se reconozcan también los diversos derechos<sup>(4)</sup>.

5.23 El CESE ha propuesto en diversos dictámenes<sup>(5)</sup> que es necesario modificar la Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la reunificación familiar, puesto que es muy restrictiva, no respeta los derechos fundamentales y es un obstáculo para la integración.

5.24 También se debe constituir -antes del mes de marzo de 2009- el **Foro Europeo de la Integración** tal como ha sido propuesto por el CESE<sup>(6)</sup> y respaldado en la Conferencia preparatoria de abril de 2008. Los Estados miembros deberán facilitar la participación de los miembros del Foro.

(4) Derecho a la seguridad social, incluida la atención sanitaria.

— Derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, de acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda.

— Acceso a la educación y a la formación profesional.

— Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.

— Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.

— Derecho al ejercicio de la docencia e investigación científica según la propuesta de Directiva.

— Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad.

— Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

— Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.

— Respeto a la diversidad cultural.

— Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

(5) Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

— Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004).

— Dictamen sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 286 de 17.11.2005).

— Dictamen sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

— Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

(6) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sra. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

5.25 **Solidaridad:** coordinación entre Estados miembros y cooperación con terceros países.

5.26 La Comisión propone la mejora de la solidaridad política. Este epígrafe, «Solidaridad e Inmigración», cuenta con tres principios:

#### Principio 4: Transparencia, confianza y cooperación

5.27 La política común de inmigración se debe basar en un elevado nivel de solidaridad política y operativa, confianza mutua, transparencia, responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos de la UE y de sus Estados miembros. El CESE comparte estos principios, y señala que es necesario superar el ámbito intergubernamental a fin de que las instituciones de la UE se impliquen en la política común de inmigración.

5.28 Es preciso mejorar la distribución de la información y la confianza mutua y adoptar enfoques más coordinados; supervisar el impacto de las medidas nacionales más allá de las fronteras nacionales; y desarrollar sistemas operativos conjuntos, teniendo en cuenta las actividades de EUROSUR.

5.29 En un reciente dictamen <sup>(1)</sup>, el CESE ha respaldado las iniciativas de la Comisión Europea para que los Estados miembros mejoren las estadísticas referidas a la inmigración.

#### Principio 5: Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles

5.30 La solidaridad debe incluir un «fuerte componente financiero» que tenga en cuenta la situación específica de las fronteras exteriores de algunos Estados miembros. Por ello, se deben utilizar adecuadamente los fondos del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013), para repartir los costes y complementar los recursos nacionales.

5.31 El CESE emitió un dictamen <sup>(2)</sup> criticando el enfoque de las políticas de gestión de los flujos migratorios y proponiendo

un enfoque que tenga en cuenta, en primer lugar, a la persona como titular de los derechos humanos fundamentales.

5.32 Se debe atender especialmente a las necesidades urgentes, como una afluencia masiva de inmigrantes. Por encima de otras consideraciones, el Comité quiere resaltar que en algunas ocasiones se producen situaciones de emergencia humanitaria que deben ser resueltas a través de la solidaridad de la UE.

5.33 El CESE apoya el respaldo dado por la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo a una enmienda al presupuesto comunitario de 2009 para asignar recursos financieros al establecimiento de un «mecanismo de solidaridad» a fin de que los Estados miembros puedan compartir sus cargas. Este mecanismo incluye la concesión de fondos al Fondo europeo para los refugiados, la promoción de otros programas de reinstalación y fondos para la agencia Frontex de la UE para que pueda hacer extensivas sus misiones marítimas a Europa meridional sobre una base permanente con efectos a partir del próximo mes de enero.

#### Principio 6: Asociación con terceros países

5.34 El CESE ha elaborado dos dictámenes <sup>(3)</sup> proponiendo un nuevo enfoque para las políticas europeas: que la política de inmigración se gestione en colaboración con los países de origen para que las migraciones sean un factor de desarrollo para esos países. Ello supone replantear muchos aspectos de esas políticas, incluso los que se refieren a los criterios de admisión o las posibilidades de movilidad de los inmigrantes.

5.35 Por eso el Comité acoge con satisfacción este principio, porque la gestión de los flujos migratorios requiere la asociación y la cooperación con terceros países.

5.36 Se debe mitigar la fuga de cerebros, aumentar la formación y la educación, reforzar los mercados de trabajo locales, fomentar el trabajo decente, optimizar el papel de las remesas y evitar la inmigración irregular.

5.37 La adopción, junto con aquellos Estados miembros que estén interesados, de «asociaciones de movilidad» con terceros países, para que sus ciudadanos puedan emigrar legalmente a Europa.

5.38 Proporcionar sistemas de inmigración circular mediante medidas legales y operativas que otorguen a los inmigrantes legales el derecho de acceso prioritario a la residencia legal ulterior en la UE.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional»; ponente: Sra. Sciberras (DO C 185 de 8.8.2006).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»; ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 88 de 11.4.2006).

<sup>(3)</sup> Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).
- Dictamen sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»; ponente: Sr. Sharma (DO C 120 de 16.5.2008).

5.39 Los acuerdos de asociación deberán incluir aspectos de seguridad social que incluyan la posibilidad de transferir, a los países de origen, los derechos sociales adquiridos, especialmente los derechos de pensión.

5.40 **Seguridad:** Combatir eficazmente la «inmigración ilegal»

5.41 En anteriores dictámenes <sup>(1)</sup> el CESE ha advertido que «el término inmigración ilegal, cuando se refiere a las personas que emigran, requiere alguna precisión. Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes. El inmigrante irregular no es un delincuente, aunque su situación no sea legal». Delincuentes son quienes trafican ilegalmente con las personas y quienes explotan a los inmigrantes irregulares.

5.42 El apartado sobre **seguridad** contiene cuatro principios:

**Principio 7: Una política de visados que responda a los intereses de Europa y de sus socios**

5.43 El CESE pregunta a la Comisión si dispone de datos suficientes para evaluar el impacto de la política de visados en la reducción de la inmigración irregular. La exigencia del visado de corta duración para los ciudadanos de algunos terceros países puede reducir la inmigración irregular que de allí proceda, pero puede aumentar el número de personas que son víctimas de las redes de tráfico y de trata de seres humanos. Además, la política de visados puede ocasionar graves limitaciones de carácter discriminatorio para la movilidad de las personas, por lo que es necesaria una adecuada gestión por parte de las autoridades consulares, con transparencia, rapidez y eliminando la corrupción.

5.44 El Comité está de acuerdo en que se adopten los visados europeos uniformes Schengen, así como que se puedan crear centros consulares comunes de varios Estados miembros.

**Principio 8: Gestión integrada de fronteras**

5.45 Con vistas a preservar la integridad del espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores, la Comisión propone consolidar y desarrollar la «gestión integrada» de las estrategias de control de las fronteras exteriores de la UE.

5.46 Debe reforzarse la dimensión operativa de Frontex; debe desarrollarse un sistema integrado de controles fronterizos mediante el uso de «nuevas tecnologías» y utilizando el potencial del Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea. Es fun-

damental que Frontex siga desarrollando e incrementando su papel de coordinación y apoyo en lo que se refiere a operaciones conjuntas y a su capacidad de reaccionar rápidamente ante las necesidades de los Estados miembros en las fronteras exteriores. En el futuro la UE decidirá sobre el mandato y el control operativo de Frontex considerando las implicaciones jurídicas en el marco del derecho nacional e internacional.

5.47 Es preciso desarrollar la cooperación con terceros países y apoyar el desarrollo de sus capacidades de gestión y control migratorio.

5.48 El Comité destaca la necesidad de preservar el espacio Schengen, sin controles fronterizos interiores, y de reforzar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores.

5.49 El CESE apoya también la creación de una ventanilla única de fronteras terrestres donde cada viajero sea objeto de un único control a cargo de una única autoridad.

5.50 La llegada masiva y continuada de inmigrantes a un territorio de la UE es, sobre todo, un **problema humanitario** que las autoridades nacionales, con la colaboración y la solidaridad de la UE, deben resolver. Algunos territorios europeos como las islas meridionales (Malta, Lampedusa, Canarias, etc.) tienen dificultades específicas, pues constituyen puntos intermedios para la inmigración irregular, y a veces reciben un volumen de inmigración que excede su capacidad de acogida. Por ello es imprescindible que la Unión Europea disponga de un sistema de solidaridad, incluyendo la necesidad de compartir, combinando y sumando recursos nacionales y europeos, la carga operativa generada por el hecho de que algunos Estados miembros se enfrentan a llegadas masivas y periódicas de inmigrantes ilegales.

5.51 El CESE desea que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo, pues muchas personas que necesitan protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. El Comité adoptará otro Dictamen <sup>(2)</sup> sobre el Sistema europeo común de asilo.

5.52 El CESE respaldó <sup>(3)</sup> la creación de Frontex y la creación en el futuro de una Guardia Europea de Fronteras y de una Escuela Europea de Guarda de Fronteras, pues los controles de fronteras deben llevarlos a cabo funcionarios especializados en el trato a la personas y con amplios conocimientos técnicos.

<sup>(1)</sup> Véase, en concreto, el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 149 de 21.6.2002).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE de 25 de febrero de 2009 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»; ponente: Sr. Pariza Castaños, coponente: Sra. Bontea (No publicado aún en el Diario Oficial).

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 108 de 30.4.2004).

5.53 Entre las tareas de la Agencia se debe incluir la coordinación con los servicios de salvamento —especialmente el marítimo— para prevenir y auxiliar a las personas que se encuentren en peligro como consecuencia de la utilización de sistemas de riesgo en la inmigración.

### **Principio 9: Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y tolerancia cero contra la trata de seres humanos**

5.54 La Comisión propone combatir el trabajo no declarado y el empleo ilegal mediante la utilización y práctica de medidas preventivas, la aplicación de la legislación y la imposición de sanciones. Debe reforzarse la protección y apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos y mejorar la colaboración con los países de origen y tránsito.

5.55 El Comité considera que la lucha contra la inmigración irregular no es sólo tarea de los controles de fronteras, sino de los mercados de trabajo europeos que tienen, en algunos sectores y países, ofertas de empleo no declarado para inmigrantes irregulares. Recientemente adoptó un dictamen <sup>(1)</sup> en el que se respaldó la propuesta de Directiva de la Comisión para sancionar a aquellos empleadores que empleen a inmigrantes irregulares, destacando la importancia de los interlocutores sociales y de las condiciones laborales de los inmigrantes.

5.56 También se reducirá la inmigración irregular cuando la UE y los Estados miembros tengan legislaciones para la admisión de nuevos inmigrantes que sean más abiertas y flexibles, tal como el Comité ha propuesto en varios Dictámenes.

5.57 El Comité respalda a la Comisión que quiere asegurarse de que los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE tienen acceso a servicios esenciales para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales como, por ejemplo, la educación, especialmente de los niños, y la atención sanitaria básica.

5.58 El Comité considera que la existencia de cientos de miles de inmigrantes irregulares en la UE supone un desafío para la UE y los Estados miembros. El retorno obligatorio no puede ser la única respuesta, pues se debe garantizar siempre la dignidad de las personas y un trato humanitario, y no es viable desde el punto de vista financiero. Por eso, en otros dictámenes ha propuesto que <sup>(2)</sup> «La Comisión debe proponer a los Estados miembros, en el marco de la coordinación de las políticas, la conveniencia de elaborar medidas de regularización, evitando el riesgo de considerar la inmigración irregular como una puerta trasera para la inmigración legal. Para regularizar la situación de las personas afectadas se deben considerar las situaciones de arraigo social y laboral». El

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países»; ponente: Sra. Roksandić, coponente: Sr. Almeida Freire (DO C 204 de 9.8.2008).

<sup>(2)</sup> Véase, en concreto, el Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 61 de 14.3.2003).

Comité considera que, a través de la colaboración entre las autoridades y los interlocutores sociales, numerosas personas que hoy desempeñan un trabajo ilegal pueden regularizar su situación administrativa para que su empleo se transforme en empleo legal.

5.59 La falta de eficacia en el control de las fronteras exteriores es utilizada en muchas ocasiones por las redes de delincuentes que trafican con seres humanos, que no dudan en poner en grave riesgo la vida de las personas para aumentar sus beneficios económicos ilícitos. En otro Dictamen <sup>(3)</sup>, el CESE manifestó que, con la misma energía que se combate a las redes de delincuentes que trafican y explotan a las personas, las autoridades deben proteger a las víctimas, especialmente a las más vulnerables como son los menores y las víctimas de la trata y explotación sexual.

5.60 El Comité tiene una gran preocupación sobre la utilización de los sistemas biométricos que se pueden utilizar de manera discriminatoria y vulnerar el derecho a la intimidad de las personas.

### **Principio 10: Políticas de retorno efectivas y sostenibles**

5.61 La Comisión considera que las políticas de retorno son un componente imprescindible de la política de inmigración, y plantea que deben evitarse las regularizaciones masivas, aunque «se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes».

5.62 La Comisión propone dar una dimensión europea a las políticas de retorno y garantizar el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno. En su dictamen <sup>(4)</sup> el Comité consideró que antes de disponer de una legislación común de inmigración y de asilo, es muy problemático el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno, respetando las garantías de los derechos fundamentales del Estado de Derecho.

5.63 En dicho Dictamen, el Comité manifestó que tienen más éxito las políticas de retorno voluntario, con incentivos adecuados y gestionados en colaboración con la OIM y las ONG especializadas.

5.64 El CESE no fue consultado durante la elaboración de la Directiva sobre el retorno, pero coincide con las organizaciones de derechos humanos en que algunas de sus disposiciones (duración de la detención en centros de internamiento, la falta de tutela judicial, el trato inadecuado a los menores, etc.) **no son compatibles con los derechos fundamentales y el Estado de Derecho**.

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 221 de 17.9.2002).

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 220 de 16.9.2003).

5.65 Se debe asegurar que los países de origen readmitan a sus nacionales pues están obligados por los convenios internacionales, y también se deben evaluar los acuerdos de readmisión existentes para mejorar su aplicación y facilitar la negociación de acuerdos futuros.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---