

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 — Enfoque global de la migración y la movilidad»

[COM(2011) 743 final]

(2012/C 191/23)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Coponente: **Brenda KING**

El 18 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea 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 - Enfoque Global de la Migración y la Movilidad»

COM(2011) 743 final.

La Sección Especializada de las Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2012.

En su 480° Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 125 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que vincula estrechamente las políticas de inmigración y de asilo con la política exterior de la UE.

1.2 El CESE desea que la política exterior de la UE se comprometa a fondo con el impulso de una gobernanza mundial de las migraciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas, sobre la base de, entre otros instrumentos jurídicos internacionales de aplicación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares (el Comité ha propuesto ⁽¹⁾ a la UE su ratificación), el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Convenios de la OIT.

1.3 El Comité solicita a la Comisión Europea que elabore un informe sobre la situación de los debates en la UE en relación con el Convenio de las Naciones Unidas. La Comisión debe preparar las condiciones de su ratificación, y el CESE puede colaborar elaborando un nuevo dictamen de iniciativa.

1.4 El Comité propone que la UE tenga un papel muy activo en el desarrollo del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo.

1.5 Los Diálogos sobre Migración y Movilidad de la UE con los terceros países deben tener como objetivo principal facilitar que la migración se produzca de manera legal y ordenada, garantizar el derecho internacional de asilo, reducir la inmigración irregular y luchar contra las redes criminales de la trata de seres humanos.

1.6 Las Asociaciones de Movilidad (AM), que son declaraciones políticas conjuntas, se deben transformar en acuerdos internacionales. El CESE considera que la UE puede aportar un gran valor añadido en la negociación con terceros países.

1.7 El Comité destaca la importancia de impulsar el diálogo con las instituciones regionales, ampliando los contenidos de los acuerdos actuales también a la movilidad y a las migraciones.

1.8 El Comité considera que las AM deben incluir los cuatro pilares del Enfoque Global: Facilitar y organizar la migración legal y la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

1.9 El desafío más importante está en los acuerdos para la migración laboral, en los que deben participar los interlocutores sociales, tanto los europeos como los de terceros países. El Comité respalda «Los principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales» de la OIT ⁽²⁾, y propone que se tengan en cuenta en las AM.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 302 de 7.12.2004.

⁽²⁾ OIT. Marco Multilateral para las migraciones laborales. 2007

1.10 El Comité propone incluir en las AM la perspectiva de género, pues en ocasiones la situación de las mujeres migrantes es más vulnerable, y en muchas ocasiones padecen abusos y situaciones de discriminación y explotación extrema. También es muy importante el papel de las mujeres migrantes en el desarrollo económico y social en los países de origen ⁽³⁾.

1.11 Con el fin de evitar que la migración tenga repercusiones negativas para el desarrollo económico y social de los países de origen, la Unión Europea ha de prestar particular atención a los efectos negativos de la fuga de cerebros y establecer mecanismos de compensación.

1.12 La UE debe apoyar a las organizaciones de la diáspora, y el CESE propone crear un Servicio de Apoyo a las Organizaciones de la Diáspora.

1.13 El control de las fronteras y la prevención de la inmigración irregular debe ser respetuosa con la protección de los Derechos Humanos. FRONTEX necesita disponer de más recursos, y sus actividades deben ser objeto de evaluaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) y del control democrático del Parlamento Europeo.

1.14 La UE debe tener una política abierta para la admisión de inmigrantes, con un enfoque a medio plazo, más allá de la actual crisis económica, y teniendo en cuenta la situación demográfica. Los procedimientos para la inmigración laboral deberán ser legales y transparentes; y se debe facilitar la cooperación de los interlocutores sociales en la UE y en los países de origen.

1.15 El CESE considera que las legislaciones europea y nacional de inmigración deben garantizar el principio de igualdad de trato en los derechos laborales y sociales. Los sistemas de inmigración circular no podrán ser utilizados de manera discriminatoria para limitar la igualdad de trato.

1.16 En las AM se acordará que, en los procedimientos de retorno, se utilice prioritariamente el retorno voluntario acompañado de sistemas de apoyo ⁽⁴⁾. Cuando de manera excepcional se pongan en marcha procedimientos de retorno forzoso, se deberán respetar plenamente los derechos humanos de las personas, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de Europa ⁽⁵⁾.

1.17 El CESE desea que la UE se dote de un Sistema Común de Asilo que incluya un alto nivel de armonización legislativa. También respalda que la UE colabore con terceros países para que mejoren sus sistemas de asilo y el cumplimiento de las normas internacionales. Los acuerdos entre la UE y terceros países deben incorporar procedimientos que garanticen el derecho efectivo a la protección internacional de las personas que lo soliciten.

⁽³⁾ Dictamen exploratorio del CESE «Salud y migración», DO C 256/22 de 27.10.2007.

⁽⁴⁾ En colaboración con la Organización Internacional de Migraciones.

⁽⁵⁾ «Veinte directrices sobre el retorno forzoso», CM(2005) 40.

1.18 Los terceros países con los que se acuerden AM, deben ser firmantes de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, contar con estructuras de asilo adecuadas y ser países seguros en materia de derechos humanos. Así, deberán haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos sobre la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes ⁽⁶⁾.

1.19 La UE debe reforzar las políticas de integración así como la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación hacia los inmigrantes y las minorías. El Comité propone que las Instituciones de la UE sean muy activas en la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación, especialmente cuando estas conductas sean promovidas por los gobernantes y los legisladores de los Estados miembros ⁽⁷⁾.

1.20 El CESE, en colaboración con la Comisión Europea, seguirá impulsando las actividades del Foro Europeo de la Integración, pues considera que durante los próximos años la integración será un desafío estratégico en el interés de Europa, de las personas de origen inmigrante y de todos los ciudadanos.

2. Observaciones generales

2.1 La Comunicación constituye una nueva iniciativa de la Comisión Europea para que la política migratoria tenga un enfoque más global y más coherente con otras políticas de la UE, especialmente con la política exterior.

2.2 El CESE valora positivamente este enfoque, que tiene en cuenta las propuestas que el Comité ha elaborado durante los últimos años. Varios son los dictámenes que están relacionados directamente con esta Comunicación ⁽⁸⁾.

2.3 El Comité ha propuesto que la UE debe dotarse de una política común de asilo con una legislación armonizada, y una política común de inmigración, con una legislación que permita

⁽⁶⁾ Protocolos de Palermo de 2000.

⁽⁷⁾ Sobre la base del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁽⁸⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137; 15 de junio de 2011: 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 – Comunicación sobre migración» COM(2011) 248 final. Ponente general: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88; 12 de diciembre de 2007: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos» (dictamen de iniciativa). Ponente: Sukhdev Sharma.

DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13; 15 de septiembre de 2010: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (dictamen exploratorio). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102; 25 de octubre de 2007: dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» (dictamen de iniciativa). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 128 de 18.5.2010, pp. 29-35; 4 de noviembre de 2009: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración» (dictamen de iniciativa). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

la inmigración legal a través de procedimientos comunes y transparentes, que tenga en cuenta el interés de Europa y el de los países de origen, así como el respeto de los Derechos fundamentales.

2.4 Desde el año 2006 se está desarrollando un nuevo enfoque internacional en el tratamiento de las migraciones, especialmente por la celebración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de las Naciones Unidas ⁽⁹⁾. El CESE ha participado en las conferencias intergubernamentales del Foro Global sobre migración y desarrollo, en las que participan también diversas organizaciones de la sociedad civil ⁽¹⁰⁾. El Comité propone que la UE tenga un papel muy activo en el desarrollo del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

2.5 Resulta sorprendente que los Estados miembros de la UE continúen sin ratificar la «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares» adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que está en vigor desde el 1 de julio de 2003. El CESE ya propuso en un dictamen ⁽¹¹⁾ de iniciativa que la UE y sus Estados miembros ratifiquen la Convención. El Comité solicita a la Comisión que elabore un informe sobre la situación de los debates y la posición de los Estados miembros, para preparar las condiciones de su ratificación.

2.6 El CESE propone 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 legislación de aplicación, especialmente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional también debe comprender:

- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- la Convención sobre los derechos del niño;
- los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (C 97 y C 143);
- el Convenio C100 sobre la igualdad de salarios entre hombres y mujeres;
- el Convenio C189 sobre empleadas de hogar;

⁽⁹⁾ 14 y 15 de septiembre de 2006.

⁽¹⁰⁾ Conferencias en Bruselas, Manila y Atenas.

⁽¹¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 302 de 7.12.2004.

- la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- el Marco Multilateral de la OIT sobre las migraciones laborales;
- la Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la ONU de 2001 contra el Racismo.

2.7 Durante los últimos años se ha ido desarrollando la política común de inmigración y de asilo de la Unión Europea, pero los instrumentos legislativos y políticos siguen siendo insuficientes. Los Estados miembros tienen sus políticas propias, y a veces son contradictorias con los enfoques y acuerdos comunitarios. El CESE hace un llamamiento a todos los Estados miembros para que se comprometan con la política común tal como está definida en el Tratado, y en el Programa de Estocolmo.

2.8 Debemos tener un enfoque a medio plazo, porque a pesar de la actual crisis económica y el aumento del desempleo, la UE necesita tener una política más abierta para la admisión de nuevos trabajadores inmigrantes, tal como el CESE ha constatado en su dictamen exploratorio ⁽¹²⁾ «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico», que fue solicitado por la Presidencia belga de la UE. En la Comunicación, la Comisión Europea también considera que será necesaria la incorporación de nuevos inmigrantes teniendo en cuenta la situación demográfica y los mercados de trabajo.

2.9 El CESE opina que la UE no puede afrontar esa nueva etapa con las políticas migratorias restrictivas e incoherentes, como las que los Estados miembros desarrollaron en el pasado. La política europea de inmigración ha de superar las viejas restricciones y adecuarse a las necesidades actuales.

2.10 La Comunicación de la Comisión Europea propone un Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que sea adecuado para una política más amplia y coherente, que se debe desarrollar en cooperación con los países de los que procede la inmigración, así como con los países de tránsito.

2.11 El eje central y el valor añadido de esta Comunicación, son las AM entre la Unión Europea y los terceros países o los grupos de países en algunas regiones, como el Mediterráneo Meridional, el Este de Europa, los países ACP, América Latina, etc., con los que la UE tiene relaciones de vecindad y de asociación.

2.12 El Comité en otro dictamen ⁽¹³⁾ ya realizó algunas propuestas que deben tenerse en cuenta en las AM, en asuntos como la flexibilidad en los visados, una legislación más abierta para la admisión, el reconocimiento de titulaciones profesionales, evitar la fuga de cerebros y los derechos de seguridad social.

⁽¹²⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

⁽¹³⁾ DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88.

2.13 El CESE respalda este Enfoque Global, porque considera necesario crear un vínculo más fuerte entre la dimensión interna y externa de la política migratoria y de la movilidad. Además, entre las prioridades operativas del Enfoque Global está la coherencia de las políticas de inmigración y de asilo de la Unión y de las de cooperación para el desarrollo.

2.14 Migración y movilidad son dos conceptos diferentes. La movilidad de los nacionales de terceros países, en lo que se refiere al cruce de fronteras exteriores de la Unión Europea, no supone inmigración laboral. La mayor parte de quienes cruzan esas fronteras lo hacen como visitantes, turistas y para los negocios, es decir, para estancias cortas que no suponen un proyecto migratorio. La inmigración por motivos económicos supone el acceso al mercado laboral.

2.15 El Comité está de acuerdo en que se refuercen los diálogos sobre visados en el marco del GAMM. El diálogo sobre visados que la UE desarrolla con los terceros países, así como la política común de visados de la UE, se refieren tanto a las estancias de corta duración, como a las migraciones.

2.16 Hasta el momento ha sido más fácil alcanzar acuerdos para los visados de corta duración, pero son difíciles para los visados que comportan migración (para residencia y trabajo), cuyas competencias siguen estando en manos de los Estados miembros. Recientemente se ha alcanzado un acuerdo en el Consejo y en el Parlamento para la Directiva de «Permiso Único», que supondrá una cierta armonización legislativa de los procedimientos de admisión. También se está legislando sobre categorías específicas de migrantes (temporeros, desplazados).

2.17 Si se mantuviera la situación anterior, será difícil avanzar en el Enfoque Global. El riesgo que se corre es que las AM solo sirvan para mejorar la gestión para las estancias cortas, pero tengan escasa incidencia en la mejora de los procedimientos de la migración laboral.

2.18 Los acuerdos bilaterales que ya existen con terceros países en materia migratoria (que incluyen la admisión de trabajadores, la prevención de la inmigración irregular, la readmisión, etc.) son acuerdos firmados entre los Gobiernos de los Estados miembros y los países de origen. La UE también ha puesto en marcha algunos proyectos piloto. El CESE espera que el desarrollo del Enfoque Global comporte un avance hacia marcos bilaterales entre la UE y los terceros países.

2.19 El CESE considera que la dimensión regional es fundamental, por lo que propone que en el GAMM participen también las instituciones regionales existentes, especialmente aquellas con las que la UE tiene acuerdos de asociación y cooperación. Algunas de las instituciones regionales de América del Sur, de Asia y de África están desarrollando internamente acuerdos para la libertad de circulación, inmigración y movilidad, que pueden facilitar también la ordenación de las migraciones en Europa.

2.20 El Comité respalda a la Comisión en las prioridades geográficas, y que los diálogos regionales estén basados en la política de vecindad de la UE, particularmente la Asociación con el Mediterráneo Meridional y la Asociación Oriental. También debe ser prioritaria la Asociación UE-África y con los diecinueve países del Proceso de Praga. Igualmente es prioritario la relación con los veintisiete países del Proceso de Rabat. También en el Cuerno de África.

2.21 El CESE propone que se refuerce el diálogo con los países ACP en los asuntos de las migraciones y la movilidad, y que se pongan en marcha también diálogos con los países de América Central y del Sur.

Los diálogos bilaterales con los países candidatos de Turquía y los Balcanes se deben reforzar. También con Rusia, la India y China.

El diálogo con Estados Unidos, Canadá y Australia tiene características especiales.

2.22 Los cuatro pilares sobre los que, en la propuesta de la Comisión, se basa el Enfoque Global son:

- organizar y facilitar la migración legal y la movilidad;
- prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos;
- promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo;
- maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

2.23 El CESE comparte que estos son los pilares sobre los que debe desarrollarse un Enfoque Global, que sea coherente con otras políticas: la protección de los derechos humanos, la política de asilo, la de cooperación al desarrollo, la de lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos, etc.

3. Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad

3.1 Las AM con los terceros países deben tener como objetivo principal facilitar que la migración se produzca de manera legal y ordenada. La oferta migratoria que realice la UE ha de ser creíble y los trámites han de ser transparentes, de forma que en los países de origen crezca la opinión de que la migración legal es posible, y que se deben rechazar los procedimientos irregulares.

3.2 Los Diálogos con terceros países actualmente tienen muchas limitaciones puesto que las competencias para la admisión de nuevos inmigrantes corresponde a los Estados miembros. El Comité propone que los Estados miembros y el Consejo otorguen a la Comisión Europea mayor capacidad en estos asuntos, pues la UE aporta un gran valor añadido.

3.3 La admisión de trabajadores de terceros países está ahora muy restringida por las legislaciones nacionales. La legislación europea se está elaborando con muchas dificultades políticas, las directivas aprobadas se tienen que transponer a las legislaciones nacionales, y otras están todavía en proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento.

3.4 El CESE en otro dictamen ⁽¹⁴⁾ ha concluido que, teniendo en cuenta algunas diferencias nacionales, la UE necesita disponer de una legislación abierta que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas. Muchos inmigrantes tendrán permisos de larga duración y otros serán temporales. Las AM deben tener en cuenta esta situación.

3.5 Se deben poner en marcha sistemas de «acompañamiento» para los inmigrantes desde que salen del país de origen hasta que se integren en el empleo y en la sociedad en el país de destino. Los sistemas de acompañamiento se pondrán en marcha tanto por las autoridades públicas como por los sindicatos, organizaciones empresariales, las diásporas y otras organizaciones de la sociedad civil; e incluirán, la información y el asesoramiento durante todo el proceso migratorio, así como la enseñanza de la lengua, las condiciones laborales y sociales, las leyes y las costumbres.

3.6 El CESE reitera la propuesta realizada en otros dictámenes para que se mejoren los sistemas de reconocimiento de las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes, la validación de los títulos y de las competencias, que deben ser incluidos en las AM.

3.7 Como el Comité ha propuesto en dictámenes anteriores, se debe garantizar eficazmente la transferibilidad de los derechos de seguridad social de los inmigrantes dentro de la UE y en los países de origen, para lo que hay que incluir en las AM los asuntos de seguridad social. Aunque las legislaciones europeas de inmigración limitan los derechos de seguridad social, a través de estos acuerdos se pueden resolver muchos de los problemas. Este es un motivo más para que las AM sean instrumentos jurídicos vinculantes.

3.8 El CESE quiere destacar la importancia que tienen las políticas de integración. El Comité está muy comprometido con el impulso de la integración y con el papel de las organizaciones de la sociedad civil. El Foro Europeo de la Integración, que cada seis meses reúne en el CESE es un instrumento muy importante para las instituciones de la UE. El Fondo de Integración es un instrumento financiero fundamental que debe ser ampliado.

3.9 Las políticas de integración implican tanto a los inmigrantes como a las sociedades de acogida, promueven la igualdad de derechos y de obligaciones, el diálogo intercultural, interétnico e interreligioso, y están vinculadas con la protección de los derechos fundamentales y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. El Comité quiere destacar que la

legislación europea de inmigración debe garantizar la igualdad de trato en el ámbito laboral y social para los trabajadores inmigrantes ⁽¹⁵⁾.

3.10 El CESE a través de sus dictámenes ha propuesto que la legislación europea incluya los derechos laborales y sociales de los trabajadores inmigrantes, para garantizar que las condiciones de trabajo sean dignas y se impida la explotación laboral.

3.11 Las condiciones son especialmente difíciles para los inmigrantes «sin papeles». La Inspección de trabajo debe vigilar el cumplimiento de las normas laborales, en colaboración con los interlocutores sociales. El CESE destaca el informe que la Agencia de Viena (FRA) ha realizado sobre la situación de los trabajadores inmigrantes en situación irregular en la UE ⁽¹⁶⁾.

3.12 El Comité ha propuesto que se modifique la Directiva de reagrupación familiar que es insuficiente. La Comisión ha publicado un Libro Verde, sobre el cual el Comité está elaborando un dictamen ⁽¹⁷⁾.

3.13 Durante los últimos años se han producido acontecimientos, declaraciones y decisiones políticas que el Comité observa con gran preocupación, pues una vieja y conocida enfermedad de los europeos se está extendiendo de nuevo por Europa: la xenofobia y el nacionalismo excluyente. Las minorías y los inmigrantes son víctimas de descalificaciones, insultos y políticas agresivas y discriminatorias.

3.14 Hace años, la xenofobia y el populismo se promovían solamente desde sectores políticos extremistas y minoritarios. Pero hoy esas políticas forman parte de la agenda y de los programas de algunos gobiernos, que utilizan las políticas contra los inmigrantes y contra las minorías como arma electoral. El CESE propone a las instituciones de la UE que eviten que la agenda europea se vea contaminada por la xenofobia y el populismo.

4. Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos

4.1 El CESE coincide con la Comisión en la importancia que tiene la prevención de la inmigración irregular.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural», DO C 185/09 de 8.8.2006.

⁽¹⁶⁾ Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) «Inmigrantes en situación irregular empleados en el servicio doméstico: retos en el ámbito de los derechos fundamentales para la Unión Europea y sus Estados miembros» (julio de 2011) www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Libro verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) y dictamen del CESE sobre el Libro verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) aún no publicado en el DO.

⁽¹⁴⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

4.2 Es necesario combatir el empleo sumergido y aplicar eficazmente, en las legislaciones nacionales, la Directiva de sanciones a los empleadores que exploten a los inmigrantes en situación irregular⁽¹⁸⁾. Los inmigrantes que se encuentran en situación irregular son muy vulnerables a la explotación laboral, y deben ser considerados como víctimas. Los interlocutores sociales deben colaborar en reducir el empleo irregular y la explotación laboral, en colaboración con la Inspección de trabajo.

4.3 El Comité ha manifestado⁽¹⁹⁾ que la UE necesita una política de fronteras exteriores creíble, efectiva, legítima y sujeta a controles democráticos y evaluaciones independientes. Los Estados miembros deben dar a FRONTEX más competencias operacionales y autonomía en sus actividades y recursos (equipo técnico).

4.4 Sin embargo, el despliegue de operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia, y sus repercusiones sobre derechos fundamentales y garantías administrativas previstas en el Código de Fronteras, deben ser objeto de un control democrático por parte del Parlamento y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Ello tendría que ir de la mano de una evaluación constante, especialmente en las actividades y en los acuerdos de Frontex con terceros países, en la eficacia de las operaciones conjuntas y en la calidad de sus análisis de riesgo.

4.5 El CESE considera esencial que Frontex cumpla con sus obligaciones relativas al acceso a la protección internacional de los solicitantes de asilo y al principio de no devolución.

4.6 La Comisión señala en su Comunicación que «sin unos controles fronterizos que funcionen bien y con unos niveles más bajos de migración irregular, no será posible que la UE ofrezca más posibilidades de migración legal y movilidad»⁽²⁰⁾. Pero el CESE señala que son situaciones que están muy relacionadas.

4.7 El CESE ya ha manifestado en varios dictámenes⁽²¹⁾ que existe un vínculo claro entre inmigración legal e inmigración irregular, porque cuando no existen canales adecuados, transparentes y flexibles para la inmigración legal, crece la inmigración irregular.

4.8 Aunque la mayor parte de las personas que se encuentran en Europa en situación irregular realizaron su entrada de manera legal, otras son víctimas de las redes criminales. En las AM, la UE deberá incluir la lucha contra las redes criminales de la trata y del tráfico ilegal de personas. La protección a las víctimas debe estar garantizada.

4.9 En los Diálogos se deben incluir también los procedimientos de retorno y de readmisión, que deben estar basados siempre en el respeto de los derechos humanos. El Comité desea que la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) elabore un código ético de conducta para los retornos forzados, sobre la base de los veinte principios para el retorno forzoso elaborados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa⁽²²⁾

4.10 En lo que se refiere a la detención e internamiento de los inmigrantes en situación irregular, el Comité comparte el planteamiento de la Comisión cuando dice que «deben adoptarse medidas para garantizar unas condiciones de vida dignas para los migrantes en los centros de acogida y evitar la detención arbitraria o indefinida»⁽²³⁾. El CESE considera que las personas que se encuentran en situación administrativa irregular no son delincuentes, y lamenta que algunas actuaciones nacionales utilicen de manera abusiva la Directiva de Retorno, que el Comité considera que debe ser modificada para proteger adecuadamente los derechos fundamentales.

4.11 El CESE rechaza especialmente que los menores puedan ser instalados en los mismos centros de internamiento en los que estén los adultos, pues los menores deben vivir en entornos sociales abiertos y siempre que sea posible con sus familias.

4.12 La trata de personas debe ser combatida de manera prioritaria, y se debe incluir en todos los Diálogos. Se debe exigir que, antes de firmar una AM con la UE, estos países deben ratificar y aplicar en su legislación la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos sobre la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes.

4.13 El CESE exige que las autoridades refuercen la lucha contra las organizaciones criminales que se lucran con la trata de personas y el tráfico ilegal de inmigrantes. Las personas que caen dentro de estas redes deben ser consideradas como víctimas que deben ser protegidas.

5. Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo

5.1 En numerosas ocasiones los solicitantes de asilo no logran presentar su solicitud en territorio europeo porque los controles establecidos para la lucha contra la inmigración irregular, no les permiten entrar en Europa. Se está produciendo una flagrante contradicción entre las medidas adoptadas para la lucha contra la inmigración irregular y el derecho de asilo.

5.2 Se debe garantizar el principio de no devolución en la frontera y que todas las personas que necesiten de protección internacional puedan presentar su solicitud en la UE y que esta sea atendida por las autoridades nacionales competentes.

⁽¹⁸⁾ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 168/24 de 30.6.2009.

⁽¹⁹⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137.

⁽²⁰⁾ Página 6 de la Comunicación COM(2011) 743 final en su versión en castellano.

⁽²¹⁾ DO C 157 de 28.6.2005, pp. 86-91.

⁽²²⁾ «Veinte directrices sobre el retorno forzoso» CM(2005) 40.

⁽²³⁾ Página 17 de la Comunicación COM(2011) 743 final.

5.3 El Comité respalda los trabajos de la Comisión para mejorar la legislación europea de asilo ⁽²⁴⁾, que debe alcanzar un alto grado de armonización legislativa, con un estatuto uniforme y unos procedimientos transparentes y eficaces. Las personas que se encuentran en la UE en condiciones de protección o sean demandantes de asilo, deben poder incorporarse al mercado laboral, en condiciones de igualdad de trato.

5.4 El CESE también respalda la colaboración con los terceros países para que refuercen sus sistemas de asilo y el cumplimiento de las normas internacionales.

5.5 Por otra parte, los terceros países con los que se acuerden AM deben ser firmantes de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, contar con estructuras de asilo y ser países seguros en materia de derechos humanos. La UE debe colaborar con ellos para mejorar sus sistemas de asilo.

5.6 El CESE apoya el desarrollo de los Programas Regionales de Protección, y considera que la mejora de las estructuras de asilo de los terceros países, no debe impedir que aquellos solicitantes de asilo que necesiten presentar su solicitud en un país europeo, puedan hacerlo.

5.7 Las Asociaciones de Movilidad no han de suponer que los países socios carguen con todo el coste de los procedimientos de asilo de las personas que transiten por su territorio. La UE debe colaborar a través de los fondos de Asilo.

5.8 La UE ha de seguir siendo tierra de acogida y de asilo, y debe reforzar la solidaridad entre los Estados miembros e incrementar los programas de reasentamiento.

6. Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad

6.1 La UE debe colaborar para que los países de origen de las migraciones dispongan de oportunidades de trabajo decente para todas las personas, y de esta manera se pueda facilitar la migración voluntaria, porque actualmente la migración, para la mayor parte de las personas, no es una opción voluntaria. El Comité respalda las tareas de la OIT para promover el trabajo decente.

6.2 El CESE celebra que la Comisión haya establecido un nexo claro entre la política de admisión de profesionales altamente cualificados, y la política de cooperación al desarrollo, con la que se pretende, entre otras cosas, que no se produzca la fuga de cerebros y la pérdida de capital humano en los países de origen.

6.3 Pero el Comité desea que el compromiso sea mayor. La Comisión señala la necesidad de «realizar esfuerzos para atenuar la fuga de cerebros», pero en la política de admisión de trabajadores pretende «realizar especiales esfuerzos para atraer a inmigrantes altamente cualificados en la competencia mundial por los mejores». Estos dos objetivos muchas veces entran en contradicción. Pero la Comunicación no define los límites de la captación de «los mejores» para cumplir el objetivo de atenuar la fuga de cerebros. Solamente hay una referencia a este dilema cuando se hace mención al personal sanitario: se apoya el Código de buenas prácticas de la OMS y se apuesta por la migración circular de los profesionales sanitarios.

6.4 Pero la fuga de cerebros no se produce sólo en el ámbito de la salud y, por tanto, es necesario un Código de buenas prácticas más amplio, que limite la captación de trabajadores altamente cualificados en algunos países y en algunas profesiones. El CESE propone que se limite la fuga de cerebros en las AM, de esta manera los procesos migratorios serán positivos para ambas partes.

6.5 La UE debe crear sistemas de compensación para los países que, a causa de la migración hacia Europa, sufren las pérdidas de capital humano. Esta compensación debe incluir, entre otras medidas, el apoyo a sus sistemas educativos, y al desarrollo de las instituciones laborales para la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo.

6.6 El Comité ha propuesto flexibilizar la Directiva del Estatuto de larga duración, para permitir la movilidad circular de muchos profesionales entre la UE y los países de origen, sin perder el derecho de residencia permanente, y así mantener y mejorar los vínculos que pueden ser muy útiles para el desarrollo.

6.7 Actualmente los sistemas de migración circular suponen la pérdida de capital humano en los países de origen, puesto que la mayor parte de los procesos de inmigración se producen de manera no organizada. El CESE considera que se puede mejorar el capital humano a través de procedimientos bien estructurados, que combinen formación, titulaciones, derechos sociales y trabajo.

6.8 El Comité comparte las preocupaciones de la OIT cuando indica que existe el riesgo de que se utilice la inmigración circular para limitar los derechos laborales y sociales e impedir la residencia permanente. Por eso el CESE propone que el principio de la igualdad de trato en los salarios y condiciones de trabajo se garanticen para los inmigrantes temporales.

6.9 El CESE ya había señalado en dictámenes ⁽²⁵⁾ anteriores la importancia que tienen las organizaciones de la diáspora, y su papel en el desarrollo. La UE debe respaldar las actividades de las diásporas.

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo», DO C 204/17 de 9.8.2008.

Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El valor añadido, tanto para los solicitantes de asilo como para los Estados miembros de la Unión Europea, de un Sistema Europeo Común de Asilo», DO C 44 de 11.2.2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)» DO C 24 de 28.1.2012.

⁽²⁵⁾ DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88 y DO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102.

6.10 Igualmente, se debe continuar con las iniciativas dirigidas a abaratar el coste de las transferencias de las remesas y su utilización para el desarrollo. El CESE respalda la creación de un Foro anual sobre las remesas y la creación de un portal común.

6.11 El CESE propone que se cree un Servicio de Apoyo a las Organizaciones de la Diáspora, que facilite la coordinación de todas las organizaciones que intervienen a favor del desarrollo en un país o región, así como su coordinación con las organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo. Ese servicio deberá canalizar los recursos a los proyectos que se pongan en marcha. La UE debe apoyar a las organizaciones de las diásporas y facilitar la creación de plataformas representativas.

7. Financiación y evaluación

7.1 La futura programación de los instrumentos financieros deben facilitar la puesta en marcha del Enfoque Global. El Comité está elaborando el dictamen solicitado por la Comisión.

7.2 El CESE propone que se realice un estudio independiente sobre la eficacia e impacto de las AM que están actualmente en funcionamiento. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión para asegurar que las AM tengan un mecanismo eficiente de evaluación.

7.3 Los acuerdos bilaterales realizados hasta el momento nos indican que las AM se utilizan para facilitar los visados de corta duración y los acuerdos de readmisión, mientras los demás aspectos que forman parte del Enfoque Global quedan en un segundo plano. La evaluación de las AM debe considerar los cuatro pilares del Enfoque Global.

7.4 Por otro lado, las AM, que son declaraciones políticas conjuntas, no son legalmente vinculantes para los Estados participantes, por lo que el CESE propone que se transformen en acuerdos internacionales, jurídicamente vinculantes.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
