

Dictamen del Comité de las Regiones — «Esfuerzos por fomentar una verdadera solidaridad mediante una auténtica política migratoria europea»

(2015/C 019/12)

Ponente general

François Decoster (FR/ALDE), miembro del Consejo Regional de Norte-Paso de Calais

Documento de referencia

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

Recomendaciones generales

1. insiste en la necesidad de poner mayor énfasis en el compromiso de la UE de garantizar los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades, a fin de instaurar una auténtica política de migración que aborde todas las cuestiones que afrontan los entes locales y regionales. A este respecto, el CDR se congratula de que la Presidencia italiana considere prioritario establecer una estrategia migratoria global y fomentar, mediante una auténtica política migratoria europea, una verdadera solidaridad con los emigrantes, los terceros países de origen y los países de tránsito, así como con los países, regiones y ciudades de destino, y entre los distintos niveles de gobierno;
2. acoge con satisfacción que la Presidencia italiana otorgue clara prioridad al desarrollo de una política migratoria común europea basada en el pleno respeto de los derechos humanos, la solidaridad, la confianza mutua, las obligaciones internacionales y el reparto de la responsabilidad tanto entre los Estados miembros como entre los entes locales y regionales, y capaz de contribuir al programa de crecimiento de la UE, combinada con una estrategia para impulsar el crecimiento económico en los países de origen de los emigrantes;
3. considera que la gobernanza multinivel es un instrumento clave y un elemento imprescindible para lograr resultados óptimos en materia de integración de los inmigrantes y de las segundas generaciones. Todos los niveles de gobierno en toda la Unión deberían compartir la responsabilidad de acoger e integrar a los refugiados e inmigrantes, así como de mejorar la cooperación, coordinación y solidaridad interregionales mediante la introducción de un mecanismo de reparto de responsabilidades entre la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales que tenga en cuenta sus limitaciones estructurales, los recursos, las necesidades del mercado laboral, las especificidades demográficas y otros factores relevantes (como la reagrupación familiar). En tal contexto, es esencial que la UE y las autoridades nacionales y subnacionales trabajen en estrecha cooperación con la sociedad civil, las asociaciones de inmigrantes, los países de origen y de tránsito de los inmigrantes de fuera de la UE y las comunidades locales y sean receptivas a sus aportaciones;
4. desea felicitar a Italia por sus actividades enmarcadas por la operación Mare Nostrum para salvar vidas en el mar Mediterráneo; deplora, por tanto, la decisión de los ministros de la UE de reemplazarla por la operación Frontex, que no hace el mismo hincapié en el salvamento de vidas ni en el rescate de personas en peligro; hace un llamamiento urgente para que la Unión Europea y los Estados miembros faciliten los medios necesarios para evitar muertes en el mar;
5. considera que, en una cuestión tan delicada y estratégica, la Unión Europea y sus principales instituciones deberían configurar una verdadera política migratoria y asumir las responsabilidades políticas consiguientes en cuanto a su aplicación, sin dejar este papel a cada Estado, sobre todo en el caso de los Estados fronterizos de la Unión, pero implicándolos, junto con los entes locales, en una estrategia común en materia de migración que prevea también intervenciones operativas adecuadas;
6. recuerda que quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica, por una lado, y los principios y valores establecidos, por otra. No se ha recurrido suficientemente al artículo 80 del TFUE para adoptar medidas que materialicen la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en cuanto a la circulación, incluidas sus repercusiones financieras, entre Estados miembros. Los compromisos adoptados en materia de instalación y retorno se han hecho sobre una base voluntaria y en algunos casos los entes locales han sido los primeros en ponerlos en práctica;

7. acoge con satisfacción la publicación por el Consejo Europeo, en junio de 2014, de orientaciones estratégicas para la planificación legislativa y política en el espacio de libertad, seguridad y justicia, que otorgan prioridad absoluta a la plena y efectiva incorporación al Derecho nacional del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), así como a su aplicación;

8. recuerda que la Unión Europea necesita la inmigración, en forma tanto de libre circulación de sus ciudadanos entre los Estados miembros como de inmigración procedente de terceros países, para afrontar el cambio demográfico y las carencias potenciales del mercado laboral; anima al Consejo Europeo a proseguir su labor, teniendo en cuenta también la necesidad de abordar las cuestiones relativas a la falta de solidaridad y al reparto equitativo de las responsabilidades. Sin embargo, la próxima legislatura no debería centrarse únicamente en la consolidación y aplicación de las normas vigentes, mientras no se disponga de orientaciones precisas sobre cómo fomentar el principio de solidaridad y la UE carezca de una auténtica política migratoria global;

9. insiste en que, para garantizar una aplicación eficaz de las orientaciones estratégicas a todos los niveles, la participación de los entes locales y regionales es fundamental. El Comité de las Regiones manifiesta su disposición a cooperar estrechamente en la elaboración de un plan de acción. A partir de 2015, el alcance del Foro Europeo de la Integración, creado por la Comisión y el Comité Económico y Social Europeo, se ampliará para abarcar las cuestiones de inmigración y la política de asilo. Este plan de acción podría aprovechar la experiencia de un foro ampliado al que podría contribuir el CDR. Por lo tanto, el CDR reitera su llamamiento a formar parte de la Mesa del futuro Foro Europeo de la Migración, junto con la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo;

Una Europa basada en un enfoque pragmático y jurídico de la solidaridad y de la responsabilidad compartida

10. En la actualidad, los entes locales y regionales asumen una carga económica considerable en cuanto a la acogida de inmigrantes. Sin embargo, la acogida se reparte de manera desigual entre los Estados miembros, asumiendo algunos entes locales y regionales una mayor responsabilidad, al recibir a gran parte de los recién llegados, lo cual excede a menudo la capacidad de las regiones en cuestión;

11. considera que el reparto desigual de los refugiados y solicitantes de asilo entre los diferentes Estados, las diferentes regiones y dentro de estas, constituye un enorme reto para los entes locales y regionales. Lo mismo puede decirse de la falta de previsiones y la imposibilidad de planificar la acogida con la debida antelación. Con frecuencia, las soluciones provisionales tienen consecuencias sociales negativas, lo que repercute a su vez en las posibilidades de los recién llegados de adquirir las herramientas necesarias para iniciar el proceso de integración;

12. considera por tanto que ha llegado el momento de establecer de manera más clara y realista qué implicaría la solidaridad dentro de la UE y de los Estados miembros en el ámbito del asilo y la emigración. Obviamente, los Estados, regiones y municipios defienden con argumentos diversos qué debe considerarse un reparto de responsabilidades o una solidaridad razonables, partiendo de sus situaciones y deseos específicos;

13. señala que la solidaridad es un principio que actúa como fuerza motriz de las decisiones adoptadas por los entes locales que acogen a un gran número de inmigrantes. Lugares como Lampedusa en Italia, Ceuta y Melilla en España o Calais en Francia, aunque son solo algunos de los puntos de entrada y tránsito de inmigrantes y solicitantes de asilo en la UE, resultan sin embargo ilustrativos de las dificultades considerables con que se encuentran algunos entes locales en términos de acogida de inmigrantes y refugiados y respuesta humanitaria;

14. considera que una cooperación y una confianza adecuadas entre los niveles local, regional, nacional y europeo en cuanto al reparto de recursos y responsabilidades constituyen una condición indispensable para garantizar una acogida de inmigrantes y solicitantes de asilo sostenible y equitativa;

15. considera que las estructuras existentes proporcionan herramientas y un canal para el diálogo político entre la esfera de la UE, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil, pero el diálogo sobre las políticas entre los niveles local/regional y la UE está fragmentado o transcurre sobre una base *ad hoc*;

16. sugiere que se examine la accesibilidad de los recursos financieros asignados a los entes locales y regionales para que puedan cumplir sus obligaciones en materia de migración e integración, garantizándoles el acceso a los fondos nacionales y de la UE (como el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Instrumento Europeo de Vecindad, el Fondo Social Europeo y el Fondo para las Fronteras Exteriores);

La solidaridad como respuesta coordinada a un problema humanitario y de seguridad

17. insiste en que, aun siendo esencial, el refuerzo de los controles fronterizos y las medidas para atajar la migración irregular no puede prevalecer sobre las obligaciones internacionales (contraídas, por ejemplo, en el marco de la CNUDM, SOLAS o SAR) para salvar vidas y hacer que se respeten los derechos humanos, ni sobre el derecho a solicitar asilo en la UE, que debe seguir siendo un refugio para las personas que requieren protección internacional. Asimismo, subraya la importancia de que, en la acogida de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes menores de edad y de menores refugiados no acompañados, se respete plenamente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño;

18. pide que se refuerce Frontex para una cooperación más efectiva y eficiente entre las autoridades nacionales de las fronteras y para proteger tanto a los migrantes como las fronteras exteriores de la UE y colaborar en la lucha contra la trata de seres humanos;

19. apoya los esfuerzos para seguir supervisando y aplicando las estrategias esbozadas en la «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias», que supone un llamamiento a la Unión Europea para que centre su atención en la necesidad de coordinar las acciones emprendidas por los Estados miembros dado el papel fundamental que desempeñan agencias relevantes de la UE como, por ejemplo, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex), Europol y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO);

20. considera fundamental proseguir los esfuerzos para seguir desarrollando un enfoque integrado y equilibrado de la gestión fronteriza, a fin de mejorar el control de las fronteras exteriores y gestionar más eficazmente la inmigración irregular, el tráfico de inmigrantes, la trata de seres humanos y otras formas de delincuencia transfronteriza y transnacional relacionada con el tráfico de seres humanos;

21. apoya el Paquete «Fronteras inteligentes» destinado a acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control fronterizo de los ciudadanos extranjeros que viajan a la UE, incluido el Programa de Registro de Pasajeros (RTP) y el sistema de registro de entradas y salidas (EES), pero reitera algunas de las preocupaciones que expresó en 2013 sobre la protección de la privacidad y la relación coste-eficacia de las propuestas. El CDR toma nota de los resultados del estudio técnico emprendido por la Comisión Europea y eu-LISA, que propone una solución a largo plazo para la gestión operativa de los sistemas informáticos a gran escala, que son instrumentos esenciales para la aplicación de las políticas europeas en materia de asilo, gestión de las fronteras e inmigración;

22. sugiere que se preste especial atención a reforzar las sinergias entre los distintos organismos y sistemas establecidos hasta la fecha, basándose en sus competencias y ámbito específicos: por ejemplo, Frontex, SIS II y Eurosur, que actúan en materia de migración y circulación de personas y, en materia de seguridad, Europol y Eurojust, cuya labor consiste en evitar y erradicar la delincuencia relacionada con el tránsito irregular;

23. aboga, prestando especial atención a Eurosur, por la plena aplicación del Reglamento recientemente adoptado para reducir el riesgo de pérdida de vidas humanas en el mar;

24. alienta los esfuerzos para examinar medidas orientadas a prevenir la inmigración irregular y crear rutas alternativas seguras y legales hacia Europa, con el fin de evitar más pérdidas de vidas humanas durante viajes peligrosos. Podrían incluir la creación de un «corredor humanitario», la expedición de más visados por razones humanitarias, la ampliación de las cuotas de reasentamiento y la creación de centros de acogida en países de tránsito para la tramitación de las solicitudes de asilo o para determinar la posibilidad de entrar legalmente en los Estados miembros de la UE⁽¹⁾. Los entes locales y regionales podrían desempeñar un papel muy útil en este sentido;

25. acoge con satisfacción la creación del Grupo Especial para el Mediterráneo⁽²⁾ a raíz de la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 7 y 8 de octubre de 2013, que permitirá a la Unión Europea afrontar esta situación. Su objetivo prioritario es determinar cuáles son las herramientas adecuadas para evitar que se repitan los trágicos sucesos acaecidos en la costa de Lampedusa y para desarrollar un enfoque más estratégico, holístico y a largo plazo de la situación migratoria en el área mediterránea. En este contexto, el CDR se remite a su propia labor en la ARLEM y, en particular, a las recomendaciones recogidas en el informe sobre el papel de los entes locales y regionales en la gestión de la migración en el Mediterráneo adoptado recientemente por la Comisión Ecoter de la ARLEM;

⁽¹⁾ Documento de reflexión de la OIM: «Addressing Complex Migration Flows and Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route» (21 de octubre de 2013); Comunicación de la Comisión Europea «Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad», COM(2014) 154 final, 11 de marzo de 2014.

⁽²⁾ COM(2013) 869 final, SWD(2014) 173 final.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf

26. pone de relieve que la operación Frontex Plus, lanzada el 27 de agosto de 2014 y destinada a reemplazar a Mare Nostrum, no cubre todas las actividades desarrolladas actualmente por este. El presupuesto Frontex ha quedado recortado por el marco financiero plurianual. Frontex Plus dependerá de las contribuciones de los Estados miembros. Aparte de los aspectos económicos, el enfoque de estas dos operaciones también difiere — Mare Nostrum tiene una orientación humanitaria, mientras que Frontex responde fundamentalmente a la preocupación de controlar las fronteras;

Tender puentes con terceros países en la esfera local

27. anima a seguir desarrollando el diálogo y la cooperación con los terceros países de origen y de tránsito de los flujos migratorios, en consonancia con el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la UE, recurriendo a las asociaciones de movilidad o a los diálogos y procesos regionales, como el Proceso de Rabat;

28. apoya los esfuerzos de Frontex encaminados a suscribir acuerdos de cooperación operativa con terceros países en materia de control fronterizo e inmigración irregular, que deberán fomentar la responsabilización por parte de los terceros países de que se trate;

29. acoge con satisfacción la iniciativa lanzada por la Presidencia italiana para entablar un diálogo similar con los países de África oriental. Con el fomento de la migración legal se pretende contribuir a los esfuerzos de la UE en aras del crecimiento y, de este modo, evitar el posible abuso de los canales de migración legal, ya que socava la credibilidad de todo el sistema migratorio europeo;

30. insiste en que el concepto de migración circular podría contribuir a contrarrestar el impacto de la migración tanto en la región de origen como en la de acogida, contribuyendo al desarrollo de ambas. Ello implica la necesidad de una política de retorno efectiva y sostenible, que respete plenamente los derechos de los inmigrantes y tenga en cuenta las especificidades de los países de origen. A tal efecto, debe mejorarse la cooperación práctica entre las autoridades locales y los terceros países involucrados, con el fin de estimular y crear sistemas de retorno voluntario más eficientes;

31. considera que las autoridades de todos los niveles deben participar activamente en la protección y el fomento del diálogo y la cooperación con terceros países para brindar un apoyo concreto a los canales legales de entrada a nivel político y económico, así como para prevenir y hacer frente a la inmigración irregular y a todas las formas de delincuencia mediante la mejora de la capacidad institucional y operativa de las autoridades competentes de dichos países;

32. hace hincapié en que los entes locales y regionales pueden contribuir al esfuerzo conjunto de las esferas nacional y de la UE, así como de los terceros países, para afrontar y prevenir la inmigración irregular mediante actividades tanto en los países de origen (por ejemplo, campañas de sensibilización, difusión de información sobre el riesgo de cruzar fronteras ilegalmente, medidas destinadas a preparar a las personas para la integración, formación, asistencia a la reagrupación familiar, cursos de idiomas y medidas para mejorar el diálogo intercultural) como en los países de destino (por ejemplo, la creación a escala local de sistemas de selección en consonancia con las necesidades locales, recepción y medidas de apoyo, etc.). También pueden ayudar a identificar y a proteger a las víctimas de la trata de seres humanos, así como a la reinserción de los inmigrantes irregulares que regresan a sus países. Al mismo tiempo, unas políticas eficaces de inmigración legal e integración a nivel local y regional son herramientas para luchar contra el racismo y la xenofobia;

33. sugiere que el fomento de la reinstalación de refugiados en la UE debería formar parte de sus esfuerzos para apoyar a los países del Mediterráneo meridional y oriental que afrontan la llegada de un gran número de refugiados⁽³⁾. Este es un ámbito en el que las ciudades y regiones europeas han desempeñado un papel fundamental, fomentando la integración de los refugiados en las comunidades locales y tomando medidas para reforzar la cohesión social;

34. anima a fomentar «asociaciones de migración e integración» entre ciudades y regiones de los países de origen y de destino, para reforzar la cooperación y la confianza mutua y garantizar así una gestión más descentralizada de la migración. El Comité de las Regiones reitera también su sugerencia⁽⁴⁾ de que los entes locales y regionales participen en el desarrollo de las «asociaciones de migración e integración» con terceros países;

⁽³⁾ En 2007, estos países recibieron el 39 % de los refugiados del mundo. Véase Philippe FARGUES (ed.) «CARIM Mediterranean migration 2008-2009 report», Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, 2009, en http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3

⁽⁴⁾ Véase la Resolución del CDR 2333/2014.

La solidaridad procede de la sensibilización: puesta en común de las mejores prácticas, informaciones y directrices comunes

35. pone de relieve que, en su Comunicación sobre la nueva Agenda Europea para la Integración ⁽⁵⁾, la Comisión pide que se desarrolle más la actuación a nivel local e insiste en la necesidad de un verdadero enfoque «de abajo arriba» para elaborar políticas de integración;
36. considera que los entes locales y regionales deberían desempeñar un papel más relevante con vistas a ampliar el enfoque a la hora de abordar la política migratoria;
37. resalta la necesidad de que los entes locales y regionales y los Estados miembros pongan en común sus mejores prácticas sobre la tramitación de las solicitudes de los solicitantes de asilo y los refugiados, las políticas de integración y la lucha contra la inmigración irregular. El Comité de las Regiones puede contribuir a este proceso con el fin de lograr una participación más efectiva de los entes locales y regionales en el diseño y la aplicación de las políticas de inmigración e integración, en consonancia con la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad; ello permitiría también abordar las disparidades en las condiciones en que los diversos Estados miembros y regiones acogen a los solicitantes de asilo, refugiados o inmigrantes a su llegada;
38. sugiere que la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud (eu-LISA) desarrolle en un futuro próximo un sistema completo de puesta en común de datos sobre inmigración y autoridades locales, basándose en el sistema VIS. Semejante sistema podría ser muy útil para intercambiar conocimientos y compartir experiencias en términos de gestión de alojamientos, tramitación de los expedientes de solicitantes de asilo y refugiados, políticas de integración y lucha contra la inmigración irregular, así como ofrecer soluciones prácticas para promover el principio de la solidaridad entre los entes locales;
39. propone que se elabore una base de datos que contribuya a hacer un seguimiento de los movimientos migratorios entre los Estados miembros. Dicha base de datos incluiría información relativa a la fluctuación de población entre los países de origen y los de destino. Conocer estos movimientos facilitaría la toma de decisiones a nivel local, regional y europeo;
40. considera que la cooperación y la solidaridad se verían facilitadas considerablemente si se hiciera mayor hincapié en las soluciones prácticas y pragmáticas. La experiencia de los entes locales y regionales no deben pasarse por alto a la hora de identificar los principales escollos;
41. considera que la UE debería aprovechar todas las oportunidades posibles para cooperar con los agentes institucionales y fomentar el debate en todos los foros relevantes. A este respecto, organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y asambleas como, por ejemplo, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) son socios importantes;
42. se congratula de que la próxima Conferencia Ministerial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), prevista para octubre de 2015, esté dedicada a la manera en que las ciudades pueden contribuir a la gestión de la migración, por lo que constituirá una excelente plataforma para el diálogo mundial entre ciudades. Se muestra deseoso de participar en esta conferencia y de contribuir a los debates.

Bruselas, 4 de diciembre de 2014.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Michel LEBRUN

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final.