

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα: «Κοινωνική πολιτική για τη μετανάστευση και τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης για την προώθηση της ανάπτυξης»

(2008/C 44/21)

Στις 16 Φεβρουαρίου 2007 η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 29, παράγραφος 2, του Εσωτερικού Κανονισμού της, να καταρτίσει γνωμοδότηση με θέμα «Κοινωνική πολιτική για τη μετανάστευση και τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης για την προώθηση της ανάπτυξης».

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 2 Οκτωβρίου 2007, με βάση εισηγητική έκθεση του κ. PARIZA CASTAÑOS.

Κατά την 439η σύνοδο ολομέλειας, της 24ης και 25ης Οκτωβρίου 2007 (συνεδρίαση της 25ης Οκτωβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 94 ψήφους υπέρ και 6 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1 Από το 2006, μία νέα οπτική άρχισε να καθιερώνεται όσον αφορά τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των μεταναστευτικών πολιτικών, κυρίως με τη διεξαγωγή του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη⁽¹⁾. Η μελέτη των διασυνδέσεων μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης οδήγησε σε έναν νέο τρόπο παρατήρησης του φαινομένου της μετανάστευσης, ο οποίος λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα των χωρών προέλευσης, υπερβαίνοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την περιορισμένη οπτική που κυριαρχούσε μέχρι σήμερα στην Ευρώπη, σύμφωνα με την οποία οι μεταναστευτικές πολιτικές καθορίζονταν αποκλειστικά με βάση τις ανάγκες και τα συμφέροντα των χωρών υποδοχής.

1.2 Πριν από τη διεξαγωγή του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών, η Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση (ΠΕΔΜ) είχε παρουσιάσει την τελική έκθεσή της, η οποία ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2005 και η οποία έδρε ήδη τα θεμέλια μίας πολυδιάστατης θεώρησης των διεθνών μεταναστεύσεων, στο πλαίσιο της οποίας οι πτυχές που αφορούν την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης αποκτούν ιδιαίτερη σημασία. Μετά την έκδοση του εγγράφου αυτού, ακολούθησαν πολυάριθμες εργασίες και συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών και άλλων διεθνών δομών.

1.3 Η Ευρωπαϊκή Ένωση έλαβε μέρος στη συζήτηση αυτή και πραγματοποίησε θετική πρόοδο όσον αφορά τη συσχέτιση των μεταναστευτικών πολιτικών με τις πολιτικές αναπτυξιακής συνεργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη εκδώσει, το 2002, ανακοίνωση για τη μετανάστευση και τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες⁽²⁾, στην οποία παρουσίαζε μία διευρυμένη θεώρηση του θέματος της μετανάστευσης, προκειμένου να μην περιορίζεται η εξέταση στην καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, αλλά να λαμβάνονται υπόψη και οι θετικές πτυχές της μετανάστευσης και να συνδέεται το θέμα αυτό με τους στόχους της καταπολέμησης της φτώχειας. Στην εν λόγω ανακοίνωση, γινόταν αναφορά στη σημασία των εμβασμάτων, στη διαρροή εγκεφάλων εξαιτίας της προσέλκυσής τους από πλούσιες χώρες (μεταξύ άλλων και από χώρες της ΕΕ), στην παλιννόστηση και σε άλλες πτυχές, ενώ όλα τα παραπάνω θέματα εξετάζονταν υπό το φως των στόχων της ανάπτυξης των χωρών προέλευσης.

1.4 Ομοίως, στον κανονισμό που υιοθετήθηκε το 2004, στον οποίο θεσπίζεται χρηματοδοτική ενίσχυση προς τις τρίτες χώρες για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου (AENEAS)⁽³⁾,

προβλέπεται η δυνατότητα χρηματοδότησης δράσεων για μία διαχείριση της μετανάστευσης στην οποία θα λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα των χωρών προέλευσης (ο κανονισμός έχει ως κύριο στόχο τη χρηματοδότηση δράσεων για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης).

1.5 Μέχρι σήμερα, όμως, το έγγραφο που εξετάζει πιο σφαιρικά το ζήτημα είναι η ανακοίνωση για τη σχέση μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, την οποία δημοσίευσε η Επιτροπή στα τέλη του 2005⁽⁴⁾. Η εν λόγω ανακοίνωση τοποθετείται στη συνέχεια εκείνης του 2002, αλλά, σε αντίθεση με εκείνη, επικεντρώνεται περισσότερο στη σχέση μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης (αφήνοντας στην άκρη άλλες πτυχές, όπως εκείνες που σχετίζονται με την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης). Αναπτύσσονται νέες πτυχές, που αφορούν θέματα όπως τα εμβάσματα, η ενίσχυση του ρόλου των οργανώσεων της διασποράς για την ανάπτυξη, η κυκλοφορία των εγκεφάλων (και ο περιορισμός των αρνητικών συνεπειών της διαρροής εγκεφάλων) κ.λπ.

1.6 Αυτή η ανακοίνωση συμπληρώνεται με ένα έγγραφο της Επιτροπής, το οποίο συντάχθηκε ειδικά ενόψει της συμμετοχής στον Διάλογο Υψηλού Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών για τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη⁽⁵⁾.

1.7 Σε νέα ανακοίνωσή της⁽⁶⁾, η Επιτροπή ανέπτυξε την προσέγγιση αυτή προτείνοντας πολιτικές κυκλικής μετανάστευσης και εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών. Η άποψη της ΕΟΚΕ επ' αυτών αναπτύσσεται στο κεφάλαιο 11 της παρούσας γνωμοδότησης.

1.8 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης τη δική του άποψη σε ψήφισμα⁽⁷⁾. Σε αυτό τονίζονται τα ίδια θέματα που αναπτύσσονται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής, αλλά οι προτάσεις είναι πιο δραστικές. Επίσης, ασκείται κριτική στις πολιτικές «επιλεκτικής μετανάστευσης», επειδή ευνοούν τη διαρροή εγκεφάλων. Προτείνονται, ακόμη, συγκεκριμένα μέτρα για την παλιννόστηση των μεταναστών με υψηλή κατάρτιση, όπως η ανάπτυξη προγραμμάτων που θα καλύπτουν τις μισθολογικές διαφορές για εκείνους που επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα τους ή μέτρα που θα εξασφαλίζουν στους παλιννοστούντες τη μεταφορά των συνταξιοδοτικών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους. Στο ψήφισμά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφέρεται ακόμη στην κυκλοφορία των εγκεφάλων, τάσσεται υπέρ των πολιτικών για την από κοινού ανάπτυξη, προτείνει μέτρα σχετικά με τα εμβάσματα κ.ά..

⁽¹⁾ 14 και 15 Σεπτεμβρίου 2006.

⁽²⁾ COM(2002) 703 τελικό, Δεκέμβριος 2002.

⁽³⁾ Κανονισμός (ΕΚ) 491/2004 της 10ης Μαρτίου 2004 (ΕΕ L 80 της 18.3.2004, σ. 1).

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 τελικό, της 1ης Νοεμβρίου 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 τελικό, της 14ης Ιουλίου 2006.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 τελικό, της 16.5.2007.

⁽⁷⁾ 2005/2244 (INI).

1.9 Με την παρούσα γνωμοδότηση και με τη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα «Μετανάστευση και ανάπτυξη: ευκαιρίες και προκλήσεις»⁽⁸⁾, η ΕΟΚΕ προσφέρει εκ νέου τη συμβολή της στην πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση, προσθέτοντας μία νέα οπτική γωνία: τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης για την προώθηση της ανάπτυξής τους.

2. Η παγκόσμια διάσταση της ανεργίας, της φτώχειας και της ανισότητας⁽⁹⁾

2.1 Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, παρατηρήθηκε μια χωρίς προηγούμενο αύξηση του υλικού πλούτου και της ευημερίας στον κόσμο, τουλάχιστον σε όρους ΑΕγχΠ, αλλά αυτή η ευημερία κατανεμήθηκε πολύ άνισα, καθώς πολλές χώρες και εκατοντάδες εκατομμύρια άτομα δεν ωφελήθηκαν από την αύξηση του πλούτου.

2.2 Η αύξηση του ΑΕγχΠ δεν ανακλά με πιστότητα τον βαθμό πραγματικής ανάπτυξης μιας κοινωνίας. Ο δείκτης ανθρώπινης ανάπτυξης του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (PNUD)⁽¹⁰⁾ επιχειρεί έναν ευρύτερο ορισμό για την ανάπτυξη, ο οποίος εκτείνεται πέραν του ΑΕγχΠ και συμπεριλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την προσδοκώμενη διάρκεια ζωής και τα επίπεδα κατάρτισης. Εντούτοις, δεν συμπεριλαμβάνει άλλους δείκτες που θα ήταν σημαντικοί, όπως είναι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η δημοκρατία, η πρόσβαση σε αξιοπρεπή εργασία και η ισότητα.

2.3 Ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα είναι η έλλειψη απασχόλησης ή άλλης πρόσβασης στα μέσα διαβίωσης. Η ανεργία είναι συνήθως ο βασικός παράγων που ωθεί τους ανθρώπους να μετακινηθούν προς περιοχές όπου μπορούν να βρουν καλύτερες ευκαιρίες. Το 2006, ο παγκόσμιος πληθυσμός των 6,7 δισεκατομμυρίων ανθρώπων αυξανόταν περίπου κατά 75 εκατομμύρια ετησίως, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στην έκθεση της ΔΟΕ που φέρει τον τίτλο «Γενικές τάσεις της απασχόλησης 2007» εκτιμάται ότι το παγκόσμιο εργατικό δυναμικό ανερχόταν το 2006 σε περίπου 2,9 δισ. ανθρώπους⁽¹¹⁾. Τον ίδιο χρόνο, ο αριθμός των ανέργων υπολογιζόταν σε 195,2 εκατομμύρια, δηλαδή περίπου 6,3 % του παγκόσμιου εργατικού δυναμικού. Ο αριθμός των «εργαζόμενων φτωχών», δηλαδή των ανθρώπων που, παρότι έχουν απασχόληση, ζουν με λιγότερο από το ισόποσο 2 δολαρίων ΗΠΑ την ημέρα, συνέχιζε να αυξάνεται, για να φτάσει το 1,37 δισ. το 2007⁽¹²⁾.

2.4 Η δυσχερής κατάσταση των γεωργών στις αναπτυσσόμενες χώρες είναι σήμερα και θα εξακολουθήσει να είναι ένας ισχυρός οικονομικός παράγων που κρύβεται πίσω από τη διεθνή μετανάστευση. Το 2000, περί το 43 % των εργαζομένων σε όλο τον κόσμο απασχολείτο στη γεωργία και στις φτωχότερες χώρες οι άνθρωποι αυτοί ευρίσκονταν συνήθως σε χειρότερη κατάσταση απ' ό,τι οι κάτοικοι των αστικών περιοχών. Αυτό οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι η κρατική πολιτική συχνά αντανάκλα τις δέσμες μέτρων διαρθρωτικής προσαρμογής που επιβλήθηκαν στις χώρες αυτές για τον «εκσυγχρονισμό» της γεωργικής τους παρα-

γωγής, έτσι ώστε να είναι περισσότερο προσανατολισμένη προς τις εξαγωγές, και η συνεπακόλουθη υπονόμηση της θέσης των μικρών γεωργών που, με την αυξανόμενη ελευθέρωση του εμπορίου, υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν τον κλάδο τους, να περιέλθουν σε κατάσταση χρόνιας «υποαπασχόλησης» ή να μεταναστεύσουν στις πόλεις. Όντως, μεταξύ 1980 και 1999, το ποσοστό των αστών στον πληθυσμό αυξήθηκε από 32 % σε 41 % στις χώρες χαμηλής και μεσαίας εισοδηματικής τάξης⁽¹³⁾.

2.5 Θα πρέπει να επισημανθεί ότι δεν υφίσταται αυτόματη σχέση μεταξύ εισοδημάτων και ανθρώπινης ανάπτυξης. Χώρες με χαμηλότερα εισοδήματα από άλλες μπορεί να εμφανίζουν καλύτερο δείκτη ανθρώπινης ανάπτυξης⁽¹⁴⁾, χάρη σε κατάλληλες δημόσιες πολιτικές ή στην απουσία συγκρούσεων.

2.6 Στον παγκοσμιοποιημένο μας κόσμο, τα δύο άκρα όσον αφορά τον δείκτη ανθρώπινης ανάπτυξης αντιστοιχούν στη Νορβηγία και στον Νίγηρα. Οι κάτοικοι της Νορβηγίας είναι 40 φορές πλουσιότεροι από εκείνους του Νίγηρα, η διάρκεια ζωής τους είναι διπλάσια και το ποσοστό σχολικής φοίτησής τους είναι πέντε φορές υψηλότερο.

2.7 Η ανάλυση των τάσεων της ανθρώπινης ανάπτυξης από τη δεκαετία του 1970 και μετά καταδεικνύει ότι οι περισσότερες χώρες κατέγραψαν βελτίωση του δείκτη ανθρώπινης ανάπτυξής τους. Τη μοναδική εξαίρεση αποτελεί η υποσαχάρια Αφρική: από τις 31 χώρες που παρουσιάζουν τη χαμηλότερη ανθρώπινη ανάπτυξη, οι 28 βρίσκονται σε αυτή την περιοχή.

2.8 Άλλα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι:

— Κατά τη διάρκεια της τελευταίας τριακονταετίας, η μέση προσδοκώμενη διάρκεια ζωής κατά τη γέννηση αυξήθηκε κατά 7 έτη στις ανεπτυγμένες χώρες και κατά 9 έτη στις αναπτυσσόμενες. Η μόνη εξαίρεση αφορά την υποσαχάρια Αφρική, όπου η προσδοκώμενη διάρκεια ζωής είναι χαμηλότερη απ' ό,τι προ τριακονταετίας. Η εν λόγω διάρκεια μειώθηκε κατά 20 έτη στη Μποτσουάνα και κατά 13 έτη στη Ζάμπια.

— Το ποσοστό βρεφικής θνησιμότητας μειώνεται περισσότερο στις ανεπτυγμένες χώρες από ό,τι στις αναπτυσσόμενες.

— Στο πλαίσιο της γνωσοκεντρικής παγκόσμιας οικονομίας, η μέση διάρκεια σχολικής φοίτησης στις χώρες με υψηλό εισόδημα υπερβαίνει τα δεκαπέντε έτη, ενώ στη Μπουρκίνα Φάσο είναι χαμηλότερη των τεσσάρων ετών. Στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, το 20 % των παιδιών δεν ολοκληρώνει την πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Στο Τσαντ, το Μαλάουι και τη Ρουάντα, το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το 40 %.

— Στη Λατινική Αμερική, παρά τις θετικότερες νέες τάσεις που προδιαγράφονται, εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρά προβλήματα φτώχειας και ανισότητας ως προς την κατανομή του πλούτου.

⁽⁸⁾ Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της ΕΟΚΕ, της ... 2007 με θέμα «Μετανάστευση και ανάπτυξη: ευκαιρίες και προκλήσεις», εισηγητής: ο κ. SHARMA (REX/236 — CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Τα στοιχεία ελήφθησαν από την «Έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη 2006» του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (PNUD) και από την έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για την Κοινωνική Διάσταση της Παγκοσμιοποίησης (υπό την αιγίδα της ΔΟΕ) με τίτλο «Μία δίκαιη παγκοσμιοποίηση: δημιουργία ευκαιριών για όλους» (2004).

⁽¹⁰⁾ Η τελευταία έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη είναι αυτή του 2006 (αν και δημοσιεύθηκε πρόσφατα, περιλαμβάνει στην πραγματικότητα στοιχεία του 2004).

⁽¹¹⁾ ΔΟΕ, Global Employment Trends 2007 (Γενεύη).

⁽¹²⁾ Πληροφορίες από την έκθεση της ΔΟΕ «Βασικοί δείκτες της αγοράς εργασίας».

⁽¹³⁾ Όπ. προηγ.

⁽¹⁴⁾ Τελευταία έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη.

2.9 Η φτώχεια υποχώρησε στον κόσμο ⁽¹⁵⁾, αλλά αυτό οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στην ανάπτυξη που γνώρισαν τα τελευταία χρόνια η Κίνα και η Ινδία. Το φτωχότερο 20 % του παγκόσμιου πληθυσμού διαθέτει μόνο το 1,5 % του παγκόσμιου εισοδήματος και έχει εισόδημα χαμηλότερο του 1 δολαρίου ΗΠΑ ημερησίως. Το 40 % του παγκόσμιου πληθυσμού διαθέτει το 5 % μόνο του παγκόσμιου εισοδήματος και ζει με λιγότερα από 2 δολάρια ΗΠΑ ημερησίως. Από την άλλη πλευρά, το 90 % των κατοίκων των χωρών του ΟΟΣΑ συγκαταλέγεται στο 20 % του παγκόσμιου πληθυσμού με τα υψηλότερα εισοδήματα. Στο αντίθετο άκρο, το 50 % των κατοίκων της υποσαχάριας Αφρικής συγκαταλέγεται στο 20 % του παγκόσμιου πληθυσμού με τα χαμηλότερα εισοδήματα. Το σύνολο των εισοδημάτων των 500 πλουσιότερων ανθρώπων στον κόσμο (χωρίς συνυπολογισμό των περιουσιακών τους στοιχείων) υπερβαίνει το εισόδημα των φτωχότερων 416 εκατομμυρίων κατοίκων της Γης.

2.10 Η φτώχεια, η ανεργία και η ανισότητα είναι κοινά χαρακτηριστικά των χωρών προέλευσης της μετανάστευσης. Η έλλειψη αξιοπρεπούς εργασίας, η οικονομική κρίση, η απουσία αναπτυξιακών προοπτικών, οι καταστροφές και οι ασθένειες, οι πόλεμοι, η διαφθορά και η αναποτελεσματικότητα ορισμένων κυβερνήσεων, η απουσία ελευθερίας και δημοκρατικών θεσμών, αποτελούν παράγοντες που ωθούν πολλά άτομα να εγκαταλείψουν τη χώρα τους αναζητώντας ορίζοντες με καλύτερες προοπτικές. Η Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, στην έκθεση που κατάρτισε για τον ΟΗΕ το 2005, εκτιμά ότι πολλά από τα μεταναστευτικά ρεύματα μεγάλης κλίμακας, τα οποία είναι ανεπιθύμητα και αντιμετωπίζονται δύσκολα, είναι το αποτέλεσμα της απουσίας βιώσιμης ανάπτυξης και της ύπαρξης διαρθρωτικών προβλημάτων σε πολλές χώρες.

2.11 Από την άλλη πλευρά, τα δίκτυα εγκληματικών οργανώσεων που αναπτύσσουν δραστηριότητες σωματεμπορίας και παράνομης διακίνησης ανθρώπων επωφελούνται από την κατάσταση αυτή και πλουτίζουν με την παράτυπη μετανάστευση. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να αναληφθεί κατάλληλη συντονισμένη δράση για την καταπολέμηση αυτού του είδους των αδιστακών εγκληματικών δικτύων, τα οποία εκμεταλλεύονται τη δυσχερή θέση αθώων ανθρώπων. Εξίσου σημαντικό είναι να συντονιστούν σωστά και αποτελεσματικά μεταξύ των κρατών διέλευσης και προορισμού οι έλεγχοι στα σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των θαλάσσιων συνόρων.

2.12 Η προώθηση της ειρήνης και της δημοκρατίας, της οικονομικής και κοινωνικής πρόοδου και της ανθρώπινης ανάπτυξης, καθώς και η καταπολέμηση της φτώχειας και των ανισοτήτων μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στον περιορισμό της ανεπιθύμητης μετανάστευσης.

2.13 Ωστόσο, εκείνοι που μεταναστεύουν δεν είναι οι φτωχότεροι, διότι η μετανάστευση είναι αδύνατη για τα άτομα με τη μεγαλύτερη ένδεια. Μεταναστεύουν εκείνοι που διαθέτουν κάποιο επίπεδο εισοδημάτων (προσωπικών ή οικογενειακών), καλύτερη μόρφωση, μεγαλύτερο δυναμισμό και καλύτερη φυσική κατάσταση, πολύ συχνά οι νεότεροι. Η μετανάστευση, τουλάχιστον στο αρχικό στάδιο, συμβάλλει επομένως στην απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου από τις χώρες προέλευσης.

2.14 Ακόμη και αν αυτό δεν ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις, η φτώχεια και η απουσία ευκαιριών είναι η βασικότερη αιτία της απόφασης πολλών ατόμων να μεταναστεύσουν στην Ευρώπη. Η ΕΕ

οφείλει να συνεργασθεί ενεργά για την καταπολέμηση της φτώχειας στις χώρες προέλευσης και να υιοθετηθεί μία ολοκληρωμένη θεώρηση της πολιτικής για τη μετανάστευση.

2.15 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην ΕΕ και στα κράτη μέλη να προσδώσουν νέα πολιτική ώθηση στους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας, που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του ΟΗΕ πριν από μία επταετία και που πρέπει να επιτευχθούν μέχρι το 2015. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να συμπληρωθούν με την προώθηση της αξιοπρεπούς εργασίας, την οποία προάγει η ΔΟΕ.

2.16 Η πρόοδος είναι αργή και η διεθνής κοινότητα δεν προωθεί τις απαιτούμενες πολιτικές συναιενέσεις. Για παράδειγμα, ελάχιστα είναι τα κράτη μέλη που έχουν συμμορφωθεί με τη δέσμευση για τη διάθεση του 0,7 % του ΑΕγχΠ τους για αναπτυξιακή βοήθεια. Ο ενδιάμεσος απολογισμός στον οποίο πρόεβη ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ το 2007 ⁽¹⁶⁾ είναι απογοητευτικός: η πρόοδος που έχει σημειωθεί είναι περιορισμένη και η αναπτυξιακή βοήθεια μειώθηκε μάλιστα κατά 5,1 % μεταξύ του 2005 και του 2006.

2.17 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να υιοθετήσει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την προώθηση των οκτώ στόχων της Χιλιετίας:

- Κατανίκηση της πείνας: να περιοριστεί κατά το ήμισυ η έσχατη ένδεια, δηλαδή να μειωθεί κατά το ήμισυ ο αριθμός των ατόμων που ζουν με λιγότερο από ένα δολάριο ημερησίως.
- Εκπαίδευση για όλους: να εξασφαλισθεί πρωτοβάθμια εκπαίδευση για όλα τα παιδιά.
- Ισότητα: να περιορισθούν οι ανισότητες μεταξύ των φύλων και να προωθηθεί η αυτονομία των γυναικών.
- Παιδική θνησιμότητα: να μειωθεί κατά δύο τρίτα το ποσοστό θνησιμότητας των παιδιών ηλικίας κάτω των 5 ετών.
- Μητρική υγεία: να μειωθεί κατά τρία τέταρτα το ποσοστό θνησιμότητας των γυναικών κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης.
- Πανδημίες: να αναστραφεί η τάση εξάπλωσης ασθενειών όπως η ελονοσία και το AIDS.
- Βιωσιμότητα: να μειωθεί κατά το ήμισυ ο αριθμός των ατόμων που δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό και αποχετεύσεις.
- Εμπόριο: να εγκαθιδρυθεί ένα πολυμερές σύστημα συναλλαγών και να εξασφαλιστεί η καταπολέμηση της διαφθοράς και η προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης.

3. Εμπόριο και ανάπτυξη

3.1 Από διάφορες απόψεις, το άνοιγμα του εμπορίου συνδέεται με την οικονομική πρόοδο, την ανάπτυξη, τη δημιουργία απασχόλησης και τον περιορισμό της φτώχειας. Το προφανέστερο παράδειγμα πρέπει να αναζητηθεί στις διαπραγματεύσεις που διεξάγονται επί του παρόντος στους κόλπους του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ). Ο τρέχων γύρος διαπραγματεύσεων — ο Γύρος της Ντόχα — ανακηρύχθηκε «γύρος της ανάπτυξης». Τον ίδιο στόχο επιδιώκουν και οι συμφωνίες οικονομικής εταιρικής σχέσης που συζητούνται στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Κοτονού — η οποία συνδέει την ΕΕ με τις χώρες ΑΚΕ — και η πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προς μία στρατηγική της ΕΕ παροχής βοήθειας για το εμπόριο» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Βλ. την έκθεση του 2007 των Ηνωμένων Εθνών στην ιστοσελίδα: www.un.org.

⁽¹⁷⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Προς μία στρατηγική της ΕΕ παροχής βοήθειας για το εμπόριο — η συνεισφορά της Επιτροπής», COM(2007) 163 τελικό.

⁽¹⁵⁾ «Έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη 2006» του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (PNUD).

3.2 Το άνοιγμα του εμπορίου συνδέεται συχνά με την ανάπτυξη των φτωχότερων χωρών και τον περιορισμό της ανεπιθύμητης μετανάστευσης. Σε άλλες περιπτώσεις, η μετανάστευση θεωρείται συνέπεια της προστασίας των αγορών των ανεπτυγμένων χωρών έναντι των προϊόντων των αναπτυσσόμενων.

3.3 Πρέπει να αναλυθεί ο τρόπος με τον οποίο η προώθηση του εμπορίου μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό της φτώχειας στον κόσμο. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ένα βασικό έγγραφο αναφοράς για το θέμα αποτελεί η μελέτη που συνέταξαν πρόσφατα από κοινού το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η Γραμματεία του ΠΟΕ με τίτλο «*Commerce et emploi. Un défi en matière de politiques*», Μάρτιος 2007.

3.4 Κατά την τελευταία δεκαετία, κατά την οποία παρατηρήθηκε αξιοσημείωτος περιορισμός των εμπορικών εμποδίων, η φτώχεια μειώθηκε σε παγκόσμιο επίπεδο. Ωστόσο, αυτό το φαινόμενο επικεντρώνεται κυρίως στην Κίνα και την Ινδία, παρότι περιορίζεται σε συγκεκριμένες μόνο περιοχές και συγκεκριμένα κοινωνικά στρώματα. Στις χώρες που άνοιξαν τις οικονομίες τους, οι εμπειρίες ποικίλλουν έντονα. Χώρες που στήριξαν την ανάπτυξη τους στις εξαγωγές κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων δεν κατέγραψαν σημαντική μείωση της φτώχειας. Άλλες, γνώρισαν απλώς αύξηση της άτυπης οικονομίας. Στην Ασία, οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ των ειδικευμένων και των ανειδίκευτων εργαζομένων περιορίστηκαν, ενώ αντίθετα στη Λατινική Αμερική ενισχύθηκαν ⁽¹⁸⁾.

3.5 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, αντίθετα προς ό,τι πιστεύουν οι ηγετικοί κύκλοι σε ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες, δεν υφίσταται αντιπαράθεση μεταξύ ανάπτυξης και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι υπάρχουσες μελέτες ⁽¹⁹⁾ καταδεικνύουν ότι η αύξηση των διεθνών επενδύσεων και των εξαγωγών παρατηρείται στις χώρες που εκδημοκρατίζουν τα πολιτικά συστήματά τους, προωθούν τα εργασιακά δικαιώματα και βελτιώνουν την κοινωνική προστασία. Ο σεβασμός των διεθνών κανόνων της ΔΟΕ για την προώθηση της αξιοπρεπούς εργασίας και η στήριξη του κοινωνικού διαλόγου των κοινωνικών εταίρων και του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών συνιστούν παραδείγματα χρηστής διακυβέρνησης τα οποία η ΕΟΚΕ υποστηρίζει.

3.6 Επίσης, ένα μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών των εκβιομηχανισμένων χωρών είναι δυνατόν να ευνοήσει την ανάπτυξη, αν και αυτό δεν έχει συστηματικά θετικές συνέπειες για όλες τις χώρες. Πράγματι, μόνο οι χώρες οι οποίες έχουν κατακτήσει κάποιο επίπεδο ανάπτυξης — με σταθεροποιημένες εθνικές αγορές, αποτελεσματικές εξαγωγικές υποδομές και σταθερά πολιτικά συστήματα — έχουν τη δυνατότητα να επωφεληθούν από τον περιορισμό των τελωνειακών και μη εμποδίων για να ενισχύσουν την ανάπτυξη τους και να μειώσουν τη φτώχεια.

3.7 Οι συνέπειες της παγκοσμιοποίησης επί της ανάπτυξης των χωρών διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές. Οι δημοκρατικές πρόοδοι και οι πρόοδοι ως προς τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι βελτιώσεις σε θέματα εκπαίδευσης, υγείας, υποδομών και πολιτικών απασχόλησης συνιστούν πολιτικές που ευνοούν την ανάπτυξη και περιορίζουν τη φτώχεια και τις κοινωνικές ανισότητες.

⁽¹⁸⁾ Προαναφερθείσα έκθεση ΔΟΕ και ΠΟΕ.

⁽¹⁹⁾ Έκθεση της ανεξάρτητης ομάδας αξιολόγησης της Παγκόσμιας Τράπεζας με τίτλο: «Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results» και εκδόσεις του ΟΟΣΑ για το εμπόριο και την απασχόληση.

3.8 Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η ΕΕ, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων του ΠΟΕ, οφείλει να διευκολύνει την περαιτέρω ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου (κυρίως μεταξύ της ΕΕ, της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής), καθώς και την επέκταση της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ανά τον κόσμο.

3.9 Η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνίες σύνδεσης με διάφορες χώρες και περιφερειακές ομάδες χωρών: EuroMed, ΑΚΕ, Ρωσία και γείτονες προς Ανατολάς, Mercosur, Κοινότητα των Άνδεων, Κίνα, Ινδία κ.λπ. Η ΕΟΚΕ, με τις γνωμοδοτήσεις της και με τις μικτές επιτροπές της, συμβάλλει ώστε οι συμφωνίες αυτές να υπερβαίνουν τα καθαρά εμπορικά πλαίσια και να περιλαμβάνουν διάφορες κοινωνικές πτυχές.

4. Η αναπτυξιακή συνεργασία

4.1 Στο πλαίσιο της πολιτικής για την αναπτυξιακή συνεργασία, η ΕΕ οφείλει να προωθήσει την εφαρμογή, από τις χώρες υποδοχής, δημόσιων πολιτικών για την κατάρτιση και την απασχόληση, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Αυτές οι πολιτικές, σε συνδυασμό με την προώθηση της ειρήνης και της χρηστής διακυβέρνησης, είναι καθοριστικές για την ανάπτυξη.

4.2 Μέχρι στιγμής, οι κοινοτικές πολιτικές αναπτυξιακής συνεργασίας απέδιδαν ελάχιστη προσοχή στον ρόλο της μετανάστευσης ως παράγοντα καταπολέμησης της φτώχειας.

4.3 Η επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια βασίζεται στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της ανακατανομής του πλούτου. Η πολιτική για την αναπτυξιακή συνεργασία έχει ως στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας και την εξασφάλιση αξιοπρεπούς ζωής για όλους. Αν και δεν ισχυρίζεται ότι ευνοεί ή αποθαρρύνει άμεσα τις μεταναστευτικές ροές, εντούτοις μπορεί, καταπολεμώντας τη φτώχεια και τις ανισότητες, να συμβάλει στην αποδυνάμωση των αιτιών που προκαλούν την επιβεβλημένη αποδημία ⁽²⁰⁾.

4.4 Είναι απαράδεκτο να χρησιμοποιείται η πολιτική αναπτυξιακής βοήθειας για την άσκηση πίεσης κατά τις διεθνείς διαπραγματεύσεις για τη μετανάστευση, όπως πρότειναν ορισμένοι ευρωπαίοι ηγέτες στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης.

4.5 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η ΕΕ μπορεί να προωθήσει τη συμμετοχή των κοινοτήτων της διασποράς στα σχέδια συνεργασίας. Η συμβολή τους μπορεί να αποδειχθεί πολύ σημαντική όσον αφορά τη διατύπωση προτάσεων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, καθώς οι εν λόγω προτάσεις και αξιολογήσεις γίνονται συχνά από εμπειρογνώμονες των δωρητριών χωρών, οι οποίοι έχουν μερική μόνο γνώση των τόπων παραλαβής της βοήθειας.

4.6 Η δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η προώθηση της χειραφέτησης των γυναικών, η υγεία και το περιβάλλον αποτελούν τους στόχους προτεραιότητας της πολιτικής της ΕΕ για τη συνεργασία. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η ενίσχυση και προώθηση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών είναι επίσης ιδιαίτερα σημαντική.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON: «Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación» στο *Estudios* no 8 (2001).

4.7 Η δημιουργία μικτών δικτύων και επιτροπών μεταξύ κοινω- νικών εταιρών και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών των χωρών προέλευσης και των χωρών υποδοχής θα μπορούσε να αποτελεί αντικείμενο των ενισχύσεων της ΕΕ. Για παράδειγμα, η ευαισθητοποίηση του πληθυσμού συνιστά θεμελιώδες συστατικό στοιχείο των πολιτικών αναπτυξιακής συνεργασίας. Θα ήταν, λοιπόν, σκόπιμο να ενημερωθεί η κοινή γνώμη των ευρωπαϊκών χωρών υποδοχής σχετικά με τον πολιτισμό, τις συνθήκες ζωής και εργασίας, καθώς και τις κοινωνικές και πολιτικές πτυχές των χωρών προέλευσης της μετανάστευσης.

5. Μία ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης

5.1 Κατάπληξη προκαλεί το γεγονός ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν κυρώσει ακόμη τη «Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των διακινούμενων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους», την οποία υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στο ψήφισμα της 45/158 της 18ης Δεκεμβρίου 1990 και η οποία είναι σε ισχύ από την 1η Ιουλίου 2003. Η ΕΟΚΕ προτείνει εκ νέου ⁽²¹⁾ να κυρώσουν τη Σύμβαση η ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Η ΕΟΚΕ, σύμφωνα και με τους στόχους των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Τάμπερε και της Χάγης, εκτιμά ότι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η ισότητα μεταχείρισης πρέπει να αποτελούν τη βάση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση.

5.2 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ να προωθήσουν, στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής, ένα **διεθνές ρυθμιστικό πλαίσιο για τη μετανάστευση**, με βάση την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και το Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα. Το εν λόγω διεθνές ρυθμιστικό πλαίσιο θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει:

- τη Διεθνή Σύμβαση του ΟΗΕ για την προστασία των δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους·
- τη Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών (CEDAW)·
- τη Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών φυλετικών διακρίσεων (CERD)·
- τη Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού (CRC)·
- τις Συμβάσεις της ΔΟΕ για τους διακινούμενους εργαζομένους (C 97 και C 143)·
- τη Διακήρυξη της ΔΟΕ για τις θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα στην εργασία·
- το Πολυμερές Πλαίσιο της ΔΟΕ για τη μετανάστευση για λόγους εργασίας·
- τη Διακήρυξη του Durban και το Πρόγραμμα Δράσης της Παγκόσμιας Διάσκεψης του ΟΗΕ του 2001 κατά του ρατσισμού.

⁽²¹⁾ Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της ΕΟΚΕ, της 30ής Ιουνίου 2004, με θέμα «Η Διεθνή Σύμβαση για τους διακινούμενους εργαζομένους», εισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS (ΕΕ C 302 της 7.12.2004, σ. 49).

5.3 Η χάραξη των πολιτικών για τη μετανάστευση ήταν επικεντρωμένη μέχρι σήμερα σε σωστές πτυχές, τις οποίες η ΕΟΚΕ έχει υποστηρίξει, αλλά οι οποίες ανταποκρίνονται αποκλειστικά στα συμφέροντα των ευρωπαϊκών χωρών ως χωρών υποδοχής: καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, κάλυψη των αναγκών των δικών μας αγορών εργασίας και της δικής μας οικονομικής ανάπτυξης. Από αυτή την οπτική εξετάζονται τα προβλήματα συνύπαρξης ή ταυτότητας, σχεδιάζονται οι πολιτικές υποδοχής για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής εξειδίκευσης και την απόρριψη άλλων. Σε συνάρτηση με αυτές τις θεωρήσεις, εμείς οι Ευρωπαίοι χαράζουμε περισσότερο ανεκτικές ή περισσότερο περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης, περιορίζοντας πάντα το οπτικό πεδίο μας στις συνέπειες της μετανάστευσης για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

5.4 Ωστόσο, η ΕΕ και τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν μία ιδιαίτερα ενεργό πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, ενώ επιπλέον η Ευρώπη έχει συνάψει συμφωνίες γειτονίας και σύνδεσης με πολλές χώρες του κόσμου. Αυτές οι πολιτικές, όμως, εφαρμόστηκαν στο παρελθόν χωρίς επαρκή σύνδεση με την πολιτική μετανάστευσης, ωσάν να αφορούσαν στεγανά διαχωρισμένους τομείς, με βάση τη λανθασμένη εντύπωση ότι είναι δυνατόν να υπάρξει πολιτική μετανάστευσης χωρίς τη συνεργασία των χωρών προέλευσης.

5.5 Υπάρχουν πολυάριθμες μελέτες που αναλύουν τις συνέπειες της μετανάστευσης για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Όλες καταλήγουν στο ίδιο γενικό συμπέρασμα: η συμβολή των μεταναστών είναι θετική για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών προέλευσης, αν και το φαινόμενο έχει και ορισμένες αρνητικές συνέπειες για κάποιες χώρες. Στις θετικές συνέπειες, εξέχουσα θέση κατέχουν τα σημαντικά εμβάσματα, ενώ στις αρνητικές, η διαρροή εγκεφάλων και η απώλεια ανθρωπίνων πόρων.

5.6 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ μίας νέας προσέγγισης για τις ευρωπαϊκές πολιτικές: η διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής να αναλαμβάνεται σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, προκειμένου οι μεταναστευτικές ροές να συνιστούν παράγοντα ανάπτυξης των χωρών αυτών. Αυτό προϋποθέτει μια νέα τοποθέτηση επί πολλών πτυχών των πολιτικών αυτών, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τα κριτήρια αποδοχής ή τις δυνατότητες κινητικότητας των μεταναστών.

6. Η μετανάστευση είναι ευεργετική τόσο για τις χώρες προέλευσης όσο και για τις χώρες υποδοχής

6.1 Τα πλεονεκτήματα της μετανάστευσης για τις χώρες υποδοχής έχουν εκτεθεί λεπτομερώς σε άλλες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ. Στην περίπτωση των ευρωπαϊκών χωρών, η μετανάστευση επέτρεψε να ικανοποιηθούν οι ανάγκες που δημιουργήθηκαν στην αγορά εργασίας λόγω της δημογραφικής εξέλιξης ⁽²²⁾. Οι μετανάστες καταλαμβάνουν τις θέσεις εργασίας που δεν καλύπτονται από αυτόχθονες εργαζομένους και συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη, στη δημιουργία απασχόλησης και στην κοινωνική πρόοδο. Όπως επισημαίνεται στην έκθεση του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ, η οποία συντάχθηκε επ' ευκαιρία του Διαλόγου Υψηλού

⁽²²⁾ Βλ. γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, της 21ης Μαρτίου 2002, με θέμα «Πράσινη Βίβλος: Για μια κοινωτική προσέγγιση της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης», εισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS (ΕΕ C 286 της 17.11.2005, σ. 20).

Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών για τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη, «οι μετανάστες ενισχύουν την οικονομική ανάπτυξη των χωρών υποδοχής, επειδή συμβάλλουν στη διατήρηση της βιωσιμότητας οικονομικών δραστηριοτήτων, οι οποίες — χωρίς αυτούς — θα γίνονταν πλέον με εξωτερική ανάθεση, αλλά και επειδή αυξάνουν τον ενεργό πληθυσμό και τον αριθμό των καταναλωτών και συνεισφέρουν το επιχειρηματικό δυναμικό τους»⁽²³⁾. Η ΕΟΚΕ έχει επίσης προτείνει να ενισχύσει η ΕΕ τις πολιτικές της για την ένταξη⁽²⁴⁾. Η μετανάστευση μπορεί να είναι θετική για όλους: για τους μετανάστες, για τις κοινωνίες υποδοχής και για τις χώρες προέλευσης.

6.2 Για τις αναπτυσσόμενες χώρες, η μετανάστευση επιτρέπει την αποχώρηση του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, γεγονός που σημαίνει μείωση της ανεργίας, ενώ συνιστά σημαντικό μηχανισμό ανακούφισης από τη φτώχεια, χάρη στον όγκο των εμβασμάτων που στέλνουν οι μετανάστες στις οικογένειές τους. Εξάλλου, οι μετανάστες, όταν επιστρέφουν στη χώρα τους, διαδραματίζουν όλο και πιο σημαντικό ρόλο στην αύξηση του δυναμισμού της οικονομίας, καθώς ιδρύουν ή χρηματοδοτούν επιχειρήσεις και διαδίδουν νέες γνώσεις και νέες τεχνολογίες. Όμως δεν θα πρέπει να αγνοούνται και οι αρνητικές συνέπειες, όπως είναι η απώλεια των νέων με τη μεγαλύτερη κατάρτιση και με το πιο ανεπτυγμένο επιχειρηματικό πνεύμα.

6.3 Η ΕΟΚΕ προτείνει, μέσω της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης, να επιχειρηθεί η μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών και ο περιορισμός των αρνητικών. Πρόκειται εν προκειμένω για μία από τις βασικές προκλήσεις της εποχής μας. Στην τελική έκθεσή της, η Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση υπογραμμίζει ότι, επί του παρόντος, η πρόκληση συνίσταται στη χάραξη πολιτικών που να μεγιστοποιούν τις θετικές συνέπειες της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης και παράλληλα να περιορίζουν τις αρνητικές συνέπειές της. Διευκρινίζεται ακόμη ότι η μετανάστευση απαιτείται να εντάσσεται στις εθνικές, περιφερειακές και παγκόσμιες αναπτυξιακές στρατηγικές και ότι, προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, οι χώρες υποδοχής οφείλουν να αναγνωρίσουν σαφώς ότι το φαινόμενο αυτό είναι εξίσου ευεργετικό και για τις ίδιες⁽²⁵⁾.

6.4 Η μετανάστευση δεν μπορεί να αποτελέσει κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη, χωρίς τη συνδρομή και άλλων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων. Η ΕΟΚΕ εκτιμά, συνεπώς, ότι η ΕΕ οφείλει να υιοθετήσει μια νέα προσέγγιση της πολιτικής για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, προωθώντας την ανάπτυξη μέσω διαρθρωτικών αλλαγών που να ενισχύουν τη δημοκρατία και τη χρηστή διακυβέρνηση και να συμβάλλουν στον περιορισμό των ανισοτήτων και την αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου και των υποδομών που απαιτούνται για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της ανάπτυξης.

⁽²³⁾ Βλ. «International migration and development», έκθεση του Γενικού Γραμματέα, Ηνωμένα Έθνη, Α/60/871, 2006, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/54/pdf/N0635354.pdf?OpenElement>.

⁽²⁴⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της ΕΟΚΕ, της 21ης Μαρτίου 2002, με θέμα «Η μετανάστευση, η ένταξη και ο ρόλος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών», εισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS, συνεισηγητής: ο κ. MELÍCIAS (ΕΕ C 125 της 27.5.2002, σ. 112), τη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της ΕΟΚΕ, της 13ης Σεπτεμβρίου 2006, με θέμα «Η εισερχόμενη μετανάστευση στην ΕΕ και οι πολιτικές ένταξης: Η συνεργασία μεταξύ των περιφερειακών και τοπικών αρχών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών», εισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS, (ΕΕ C 318 της 23.12.2006, σ. 128) και τη Διάσκεψη που διοργανώθηκε από κοινού με την Επιτροπή, τον Σεπτέμβριο του 2002, με θέμα την ένταξη.

⁽²⁵⁾ Βλ. Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, 2005. *Migration in an interconnected world: New directions for action*. <http://www.gcim.org/en/>.

7. Τα οφέλη από τα εμβάσματα

7.1 Τα εμβάσματα αποτελούν προσωπικούς πόρους που ανήκουν στους ίδιους τους μετανάστες, αλλά για ορισμένες χώρες προέλευσης έχουν αποκτήσει μεγάλη σημασία ως πηγή εισοδημάτων. Οι αριθμοί είναι εύγλωττοι: το 2005, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, τα εμβάσματα που εισέρρευσαν στις αναπτυσσόμενες χώρες ανήλθαν σε 167 δισεκατομμύρια δολάρια (έναντι 69 δισεκατομμυρίων το 1990, σύμφωνα με τις ίδιες εκτιμήσεις). Ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ δήλωσε ότι τα εμβάσματα των μεταναστών, το 2006, είχαν φθάσει τα 264 δισεκατομμύρια δολάρια. Το ποσό αυτό αντιπροσωπεύει σχεδόν το τετραπλάσιο της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας. Σε ορισμένες χώρες, υπερβαίνει επίσης τις εξωτερικές επενδύσεις.

7.2 Τα εμβάσματα συνιστούν συνεχή και σταθερή βοήθεια για την συντήρηση των οικογενειών. Οι βασικοί παράγοντες των διεθνών αυτών μεταφορών χρημάτων είναι οι μετανάστες και οι οικογένειές τους. Ποσοστό 60 % με 70 % των μεταναστών στην Ευρώπη αποστέλλει χρήματα στις οικογένειές τους. Τα χρήματα αυτά χρησιμοποιούνται κυρίως για άμεση κατανάλωση, αλλά όχι μόνο υλικών αγαθών, καθώς ένα σημαντικό μέρος των εμβασμάτων δαπανάται για την εκπαίδευση και την υγεία, γεγονός που οδηγεί στη βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου. Η οικονομία των τόπων παραλαβής των εμβασμάτων ευνοείται από την αύξηση της κατανάλωσης και από τις επενδύσεις σε μικροεπιχειρήσεις. Το γεγονός ότι κυκλοφορούν περισσότερα χρήματα ευνοεί επίσης την ανάπτυξη του χρηματοοικονομικού τομέα. Η εισροή συναλλάγματος σε ευρωπαϊκά νομίσματα συμβάλλει επίσης στη χρηματοοικονομική ισορροπία των χωρών προέλευσης.

7.3 Αλλά, εκτός από τα πλεονεκτήματα, προκαλούνται και προβλήματα: άνοδος των τιμών ορισμένων καταναλωτικών προϊόντων, αυξημένες δυσχέρειες για τις οικογένειες που δεν εισπράττουν εμβάσματα, εγκατάλειψη ορισμένων καλλιεργειών και ορισμένων κλάδων της παραγωγής (των λιγότερο αποδοτικών) και εγκατάλειψη ορισμένων θέσεων εργασίας, επειδή τα εισοδήματα που αποφέρουν είναι ιδιαίτερα ισχνά σε σύγκριση με τα εμβάσματα.

7.4 Αυτά τα προβλήματα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη πάντως, η Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση αποφάνθηκε ότι, συνολικά, τα εμβάσματα συνιστούν σημαντικό θετικό παράγοντα για τις αναπτυσσόμενες χώρες: «Η αποστολή χρημάτων μέσω επίσημων διαύλων παρέχει σημαντική πηγή συναλλάγματος για τις χώρες που τα εισπράττουν, ενισχύει την ικανότητα του χρηματοοικονομικού τομέα, συμβάλλει στην προσέλκυση πρόσθετων επενδύσεων και προσφέρει κάποιο αποτέλεσμα μόχλευσης για τα κρατικά δάνεια»⁽²⁶⁾.

7.5 Πρέπει να περιορισθούν οι ανεπίσημοι δίαυλοι μεταφοράς χρημάτων, επειδή κοστίζουν περισσότερο και συνεπάγονται περισσότερους κινδύνους. Συχνά, οι ανεπίσημοι δίαυλοι δημιουργούνται εξαιτίας της απουσίας ανταγωνιστικών χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων στις περισσότερες απομακρυσμένες περιοχές. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι, για να βελτιστοποιηθούν τα οφέλη για τις χώρες προέλευσης, είναι αναγκαίο να μειωθεί το κόστος της χρηματοοικονομικής διαμεσολάβησης για τα εμβάσματα. Συχνά, το κόστος αυτό είναι υπερβολικό και αναντίστοιχο προς εκείνο άλλων διεθνών οικονομικών συναλλαγών. Οι εμπειρογνώμονες υπολογίζουν ότι το κόστος ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με την περιοχή: για παράδειγμα, το κόστος μεταφοράς χρημάτων από την Ισπανία προς τις χώρες τις Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής ανέρχεται σε 2 %, ενώ

⁽²⁶⁾ Βλ. Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, 2005. *Migration in an interconnected world: New directions for action*. <http://www.gcim.org/en/>.

φθάνει μέχρι 8 % έως 10 % από την Ευρώπη προς τις περισσότερες χώρες της Αφρικής. Οι αρχές και οι ευρωπαίοι επόπτες του χρηματοοικονομικού τομέα οφείλουν να ενθαρρύνουν μία δεοντολογική και κοινωνικά υπεύθυνη συμπεριφορά εκ μέρους των ευρωπαϊκών τραπεζών με σκοπό τη μείωση του κόστους των εμβασμάτων. Θα πρέπει ακόμη να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των τραπεζών των χωρών προέλευσης, οι οποίες παρουσιάζουν συχνά αναποτελεσματική διάρθρωση και δεν παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις. Η Ευρώπη οφείλει να προωθήσει συμφωνίες μεταξύ του χρηματοοικονομικού τομέα αμοιτέρων των μερών, με τη μεσολάβηση των κυβερνήσεων και των διεθνών οργανώσεων, για τη μείωση του τελικού κόστους της μεταφοράς χρημάτων. Οι τράπεζες μπορούν να προωθήσουν συστήματα ορθών πρακτικών μέσω συμφωνιών κοινωνικής ευθύνης.

7.6 Η Επιτροπή έχει εξαγγείλει την κατάρτιση οδηγίας που θα επιβάλλει στους φορείς παροχής χρηματοοικονομικών υπηρεσιών να τηρούν μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τις προμήθειες που χρεώνουν στους πελάτες τους. Όσον αφορά τα εμβάσματα, η οδηγία θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα απαιτητική, προκειμένου να τεθεί τέρμα στις υπερβολές που παρατηρούνται επί του παρόντος. Οι ρυθμιστές των χρηματοοικονομικών συστημάτων οφείλουν επίσης να μεριμνούν ώστε να μην εφαρμόζονται κατά τη διαμεσολάβηση ανάμοστες συναλλαγματικές ισοτιμίες, οι οποίες επιβαρύνουν καταχρηστικά το τελικό κόστος των εμβασμάτων.

7.7 Η ΕΟΚΕ προτείνει να χρησιμοποιούνται τα εμβάσματα για την ενίσχυση των επενδύσεων σε οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες. Οι τράπεζες, σε συνεργασία με τις τοπικές αρχές, μπορούν να αναπτύξουν νέα συστήματα πιστώσεων συνδεδεμένων με τα εμβάσματα, με στόχο τη χρηματοδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαίο ο τοπικός χρηματοπιστωτικός τομέας να διαθέτει την κατάλληλη διάρθρωση και φερεγγυότητα.

7.8 Οι δαπάνες για την εκπαίδευση και την υγεία απορροφούν το σημαντικότερο μέρος των εμβασμάτων που εισπράττουν οι οικογένειες. Πρέπει να προωθηθούν χρηματοοικονομικά, ασφαλιστικά και πιστωτικά μέσα, συνδεδεμένα με τα εμβάσματα, με στόχο τη μεγιστοποίηση των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν για την εκπαίδευση και την υγεία.

8. Οι κοινότητες της διασποράς ως διεθνικά δίκτυα

8.1 Στον παγκοσμιοποιημένο κόσμο των τελευταίων δεκαετιών, παρατηρείται σημαντική αύξηση των διεθνών μεταναστευτικών ροών: αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των μεταναστών⁽²⁷⁾, αυξήθηκε ο αριθμός των χωρών αποστολής μεταναστών, ο αριθμός των χωρών υποδοχής, αλλά και ο αριθμός των χωρών που είναι ταυτόχρονα και χώρες αποστολής και χώρες υποδοχής. Η αύξηση αυτή των μεταναστεύσεων πραγματοποιείται μέσα σε ένα γενικότερο περιβάλλον που τη διευκολύνει, χάρη στη μείωση του κόστους των μεταφορών και των επικοινωνιών. Οι διεθνείς μετακινήσεις είναι σήμερα πιο εύκολες (εάν εξααιρεθούν οι έλεγχοι στα σύνορα), ακόμη και μεταξύ των πλέον απομακρυσμένων σημείων του πλανήτη.

8.2 Η μείωση του κόστους των ταξιδιών, ειδικά των αεροπορικών, σε συνδυασμό με τα σύγχρονα συστήματα τηλεφωνικής και ηλεκτρονικής επικοινωνίας, παρέχουν τη δυνατότητα μιας χωρίς προηγούμενο αύξησης της επικοινωνίας και των σχέσεων μεταξύ

των ανθρώπων, ανάμεσα στους τόπους προέλευσης και τους τόπους προορισμού των μεταναστεύσεων. Άτομα που έχουν μεταναστεύσει και διασκορπιστεί σε πλήθος τόπους προορισμού διατηρούν σήμερα ένα δίκτυο σχέσεων πολύ πιο στενών και τακτικών από αυτό που μπορούσαν να διατηρούν μερικά χρόνια πριν.

8.3 Τα δίκτυα μεταναστών διαδραματίζουν όλο και μεγαλύτερο ρόλο στις μεταναστευτικές διαδικασίες: βοηθούν τους ενδιαφερόμενους να καθορίσουν το μεταναστευτικό τους πρόγραμμα, διευκολύνουν το ταξίδι και τη διέλευση, ενώ τους υποστηρίζουν επίσης στην υποδοχή στη χώρα προορισμού, στην πρόσβαση σε στέγη και στην αναζήτηση απασχόλησης.

8.4 Οι μετανάστες προωθούν την επιχειρηματική δραστηριότητα στον τόπο προέλευσής τους. Για παράδειγμα, πολλά από τα καταστήματα που ανοίγουν οι μετανάστες στον τόπο προορισμού εισάγουν προϊόντα από τις χώρες προέλευσής τους, ενισχύοντας έτσι την παραγωγή και την εμπορευματοποίησή τους. Η αύξηση των ταξιδιών ενισχύει τις επιχειρήσεις μεταφορών των χωρών προέλευσης. Σε πολλές περιπτώσεις, όταν οι μετανάστες αποκτούν καλή οικονομική κατάσταση στη χώρα προορισμού, πραγματοποιούν άμεσες επενδύσεις στη χώρα προέλευσης: με αυτόν τον τρόπο αναπτύσσονται πολλές επιχειρήσεις σε ορισμένες περιοχές της Κίνας και, στον κλάδο της πληροφορικής, στην Ινδία και το Πακιστάν. Επίσης, πολλοί μετανάστες προωθούν οικονομικές δραστηριότητες και επιχειρήσεις στην Αφρική και τη Λατινική Αμερική.

8.5 Όλο και περισσότερες διεθνείς επιχειρήσεις προσλαμβάνουν άτομα που προέρχονται από μετανάστευση για την εγκατάσταση των επιχειρήσεών τους στη χώρα προέλευσης. Πολλές ευρωπαϊκές πολυεθνικές επιχειρήσεις προσλαμβάνουν μετανάστες για στελέχη και τεχνικούς, με στόχο τη διεθνοποίηση των δραστηριοτήτων τους.

8.6 Οι πληθυσμοί της διασποράς, οργανωμένοι σε διεθνικά δίκτυα, μπορούν επίσης να βοηθήσουν ώστε ένα μέρος από τα εμβάσματα να διοχετεύεται σε οικονομικές δραστηριότητες και σε επιχειρηματικά σχέδια. Οι πολιτικές αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ θα μπορούσαν να συνεργάζονται με τα δίκτυα μεταναστών, δεδομένου ότι τα δίκτυα αυτά παρέχουν ευκαιρίες για την αποτελεσματική διοχέτευση των ενισχύσεων και την αύξηση της ικανότητας επενδύσεων των πληθυσμών της διασποράς.

8.7 Σε ορισμένους τόπους, οι πληθυσμοί της διασποράς, λειτουργώντας ως δίκτυα, επενδύουν στις χώρες προέλευσής τους. Υπάρχουν υποδειγματικά σχέδια, όπως το πρόγραμμα «τρία για ένα», που αναπτύσσεται στο Μεξικό, με βάση το οποίο οι ενώσεις μεταναστών που κατάνονται από έναν συγκεκριμένο τόπο επενδύουν σε σχέδια για την ανάπτυξη του τόπου αυτού, αλλά, για κάθε δολάριο που στέλνουν οι ενώσεις, επενδύουν άλλο ένα το καθένα από τα τρία επίπεδα διακυβέρνησης: το ομοσπονδιακό, το κρατικό και το τοπικό⁽²⁸⁾.

8.8 Η ΕΕ οφείλει να υποστηρίξει τα διεθνικά δίκτυα της διασποράς, γιατί αυτός είναι ένας τρόπος ενίσχυσης της ανάπτυξης των χωρών προέλευσης. Οι δικτυωμένες ενώσεις μίας και της αυτής πόλης προέλευσης μπορούν να διοχετεύουν από κοινού ορισμένες επενδύσεις, στις οποίες μπορούν να προστίθενται οι ευρωπαϊκές και εθνικές συνεισφορές.

⁽²⁷⁾ Το 1990 υπήρχαν 155 εκατομμύρια μετανάστες. Το 2005 είχαν ανέλθει στα 191 εκατομμύρια.

⁽²⁸⁾ Βλ. Ηνωμένα Έθνη, Α/60/871, 2006: 71. όπ. προηγ.

8.9 Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, πρέπει να δημιουργήσουν ένα κατάλληλο περιβάλλον, στα πλαίσια του οποίου οι πληθυσμοί της διασποράς θα έχουν τη δυνατότητα να βελτιστοποιήσουν την επίδραση που ασκούν οι δραστηριότητές τους επί της ανάπτυξης. Η ΕΟΚΕ προτείνει ένα μέρος των δημοσίων πόρων της ΕΕ και των κρατών μελών να κατευθύνονται στις αναπτυξιακές δραστηριότητες που προωθούν οι κοινότητες της διασποράς. Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχει καθοριστική σημασία για την επιτυχία της ανάπτυξης των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων. Παραθέτουμε ορισμένα παραδείγματα ορθών πρακτικών:

8.9.1 Η IntEnt, με έδρα στις Κάτω Χώρες, υποστήριξε κατά την τελευταία δεκαετία σχεδόν 2 000 επιχειρηματίες της διασποράς από το Σουρινάμ, τη Γκάνα, το Μαρόκο, τις Αντίλλες και την Τουρκία, κινητοποιώντας 12,5 εκατομμύρια ευρώ για τη δημιουργία 200 επιχειρήσεων, που απασχόλησαν 840 άτομα στις χώρες προέλευσης.

8.9.2 Η Migrations & Développement ιδρύθηκε το 1986 στη Μασσαλία και παρέχει υποστήριξη σε διάφορες οργανώσεις μεταναστών από το Μαρόκο (συμπεριλαμβανομένων και νέων Γάλλων με καταγωγή από το Μαρόκο) για την κινητοποίηση ενισχύσεων προς τους τόπους καταγωγής τους στο Μαρόκο. Χιλιάδες μετανάστες της διασποράς συνέβαλαν οικονομικά σε διάφορα σχέδια, ενώ 300 από αυτούς είχαν άμεση ενεργό συμμετοχή στην εφαρμογή των σχεδίων, από τα οποία ωφελήθηκαν περισσότερα από 50 000 άτομα στο Μαρόκο.

8.9.3 Οι οργανώσεις της διασποράς στο Ηνωμένο Βασίλειο είχαν πρωτοποριακό ρόλο στην εκστρατεία RemitAid⁽²⁹⁾ για τη φορολογική ελάφρυνση των συλλογικών εμβασμάτων που αποστέλλονται για την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης. Το πλαίσιο RemitAid υποστηρίζει τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες των κοινοτήτων της διασποράς μέσω ενός κοινού κεφαλαίου που συγκροτείται από τις επιστροφές φόρων των εμβασμάτων (ανάλογο με το πλαίσιο gift-aid, που αφορά τη φορολογική ελάφρυνση για εγχώριες φιλανθρωπικές δωρεές).

8.9.4 Η Φιλιππινέζικη Οργάνωση για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (Philcomdev) είναι ένα νεοσύστατο δίκτυο οργανώσεων μεταναστών και συγγενών, ΜΚΟ, συνεταιρισμών, συνδικάτων, οργανώσεων χρηματοδότησης μικρής κλίμακας, κοινωνικών επιχειρήσεων, δικτύων στις Φιλιππίνες και το εξωτερικό, που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης και ανάπτυξης της χώρας τους.

8.10 Στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών ενισχύσεων πρέπει να υποστηριχθεί επίσης το εμπόριο προς την Ευρώπη των προϊόντων που προέρχονται από τις χώρες προέλευσης και που διοχετεύονται μέσω των συστημάτων «δικαιου εμπορίου» από τα δίκτυα των κοινοτήτων της διασποράς.

8.11 Η ΕΟΚΕ προτείνει να υποστηριχθούν επίσης οι άμεσες επενδύσεις, τόσο των μεμονωμένων μεταναστών όσο και των ενώσεών τους. Οι επενδύσεις σε σχέδια του τουριστικού κλάδου ή στη γεωργία, για παράδειγμα, παρέχουν ευρείες δυνατότητες ανάπτυξης σε διάφορους τόπους προέλευσης. Οι πιστώσεις που χορηγούνται σε μετανάστες ή σε ενώσεις της διασποράς για εμπο-

ρικά σχέδια ή σχέδια άμεσων επενδύσεων στις χώρες προέλευσης αποτελούν μια μορφή υποστήριξης που πρέπει να ενισχυθεί στις ευρωπαϊκές χώρες, μέσω των πολιτικών συνεργασίας.

9. Η παλιννόστηση και η διεύρυνση των δυνατοτήτων κυκλοφορίας, ως μορφή ανάκτησης ανθρώπινου κεφαλαίου

9.1 Ένα μέρος των διεθνών μεταναστών είναι ειδικευμένοι εργαζόμενοι, ενδεχομένως μάλιστα με υψηλή ειδίκευση, γεγονός που οδηγεί σε μια από τις πλέον αρνητικές συνέπειες της αποδημίας για τις αναπτυσσόμενες χώρες: την απώλεια «εγκεφάλων». Η λεγόμενη «διαρροή εγκεφάλων» δεν θίγει εξίσου όλες τις χώρες αποστολής μεταναστών για ορισμένες, όμως, από αυτές αποτελεί πραγματική μάστιγα. Όπως επισημαίνεται στην έκθεση SOPEMI, ένα ποσοστό μεταξύ 33 % και 55 % των ατόμων με υψηλό μορφωτικό επίπεδο από την Αγκόλα, το Μπουρούντι, τη Γκάνα, την Κένυα, τον Μαυρίκιο, τη Μοζαμβίκη, τη Σιέρα Λεόνε, την Τανζανία και την Ουγκάντα ζει σε χώρες του ΟΟΣΑ⁽³⁰⁾. Ο κλάδος της υγείας στην Αφρική συγκαταλέγεται σ' εκείνους που πλήττονται περισσότερο από την άποψη αυτή, όπως επίσης και ο κλάδος της εκπαίδευσης.

9.2 Υπάρχουν χώρες αποστολής μεταναστών στις οποίες οι συνέπειες από την αποδημία πτυχιούχων και εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση δεν είναι τόσο αρνητικές. Για παράδειγμα, η αποδημία από την Ινδία και το Πακιστάν εργαζομένων ειδικευμένων στις τεχνολογίες της πληροφορίας δεν έχει αρνητικές επιπτώσεις, επειδή οι χώρες αυτές διαθέτουν πολύ εύρωστο εκπαιδευτικό σύστημα κατάρτισης στον κλάδο αυτόν και, επομένως, δεν τους στερούνται.

9.3 Η αποδημία «εγκεφάλων», όταν δεν λαμβάνει μεγάλες διαστάσεις, μπορεί ακόμη και να αποβεί επωφελής για τη χώρα αποστολής, δεδομένου ότι πάντοτε αναπτύσσονται διαδικασίες παλιννόστησης ή κυκλοφορίας που ευνοούν την προσφορά νέων γνώσεων, τεχνολογιών και επιχειρηματικών σχεδίων. Αυτό συμβαίνει σε χώρες όπως η Βραζιλία και η Ινδία. Υπάρχουν, όμως, πάμπολλες χώρες για τις οποίες η διαρροή εγκεφάλων αντιπροσωπεύει μια αναντικατάστατη απώλεια ειδικών και ειδικευμένων επαγγελματιών.

9.4 Η διαρροή των εγκεφάλων ευνοεί τις ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής. Από το 2002, σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, έχουν τροποποιηθεί σταδιακά οι νομοθεσίες για την υποδοχή μεταναστών, ώστε να διευκολυνθεί η είσοδος στη χώρα εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση.

9.5 Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρόκειται να προωθήσει κι αυτή μια πολιτική επιλεκτικής εισδοχής μεταναστών: το «Σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση»⁽³¹⁾ προβλέπει την κατάρτιση ειδικής οδηγίας για την εισδοχή εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση, την οποία θα υποβάλει η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο και για την οποία η ΕΟΚΕ θα εκδώσει γνωμοδότηση. Δεν προβλέπεται, ωστόσο, η κατάρτιση γενικής οδηγίας για την εισδοχή μεταναστών. Παρά τις κριτικές που έχουν εκφράσει η ΕΟΚΕ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁽³²⁾, θα αναπτυχθούν στην Ευρώπη οι εν λόγω πολιτικές επιλεκτικής εισδοχής μεταναστών, με κίνδυνο να οξυνθούν τα προβλήματα για ορισμένες χώρες. Εντούτοις, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η νομοθεσία αυτή θα πρέπει να είναι επωφελής για όλους: και για τις χώρες αποστολής και υποδοχής μεταναστών και για τους ίδιους τους μετανάστες.

⁽³⁰⁾ Βλ. SOPEMI 2005, ΟΟΣΑ.

⁽³¹⁾ COM(2005) 669 τελικό, της 21.12.2005.

⁽³²⁾ 2005/2244(INI) και γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, της 9ης Ιουνίου 2005, με θέμα: «Πράσινη Βίβλος — Για μια κοινωτική προσέγγιση της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης»,ισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS (EE C 286 της 17.11.2005, σ. 20).

⁽²⁹⁾ Βλ. www.RemitAid.org.

9.6 Η συνεκτικότητα μεταξύ των μεταναστευτικών πολιτικών και των πολιτικών αναπτυξιακής συνεργασίας προϋποθέτει οι χώρες υποδοχής να αντιμετωπίσουν αποφασιστικά και δραστικά το πρόβλημα της διαρροής εγκεφάλων. Η πρώτη πτυχή που πρέπει να εξεταστεί για τον σκοπό αυτό είναι το γεγονός ότι τα προβλήματα που δημιουργεί στη χώρα προέλευσης η αποδημία ειδικευμένων εργαζομένων θα μπορούσαν να μετατραπούν σε οφέλη εάν οι εργαζόμενοι αυτοί επιστρέψουν με νέες γνώσεις, χρήσιμες για τις επιχειρήσεις, την οικονομία ή τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας τους. Οι παλιννοστούντες μπορούν να αποτελέσουν φορείς μεταβίβασης, όχι μόνο γνώσεων και τεχνολογίας, αλλά και επενδύσεων.

9.7 Από την άποψη αυτή, η προώθηση της παλιννόστησης θα αποβεί εποικοδομητική για την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης. Η παλιννόστηση πρέπει να είναι πλήρως εθελοντική, πράγμα που προϋποθέτει ότι ο εργαζόμενος θα συναντά ευνοϊκές συνθήκες για τη συνέχιση της επαγγελματικής του δραστηριότητας στη χώρα προέλευσής του. Κατά συνέπεια, το ζητούμενο είναι να δημιουργηθούν οι ευνοϊκές αυτές συνθήκες.

9.8 Αναγκαία προϋπόθεση για να ενισχυθεί η εθελοντική παλιννόστηση των ειδικευμένων εργαζομένων είναι να μην συνεπάγεται η επιστροφή στη χώρα προέλευσης απώλεια της άδειας εργασίας και παρομολογίας στην Ευρώπη (ή της νέας υπηκοότητας που έχουν ενδεχομένως αποκτήσει). Μόνον έτσι θα καταστεί δυνατή η κυκλική μετανάστευση.

9.9 Η παλιννόστηση προωθείται επίσης με τη μεταφορά στη χώρα προέλευσης των κοινωνικών δικαιωμάτων των παλιννοστώντων. Πρέπει να εξασφαλιστεί ότι θα λειτουργεί σωστά η μεταφορά των συντάξεων και των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένης και της υγειονομικής περίθαλψης. Στην έκθεση του Γενικού Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών, η οποία συντάχθηκε με την ευκαιρία του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου για τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη, επισημαίνεται ότι η μεγάλη πλειοψηφία των διεθνών μεταναστών αντιμετωπίζει εμπόδια στη μεταφορά των συντάξεων και, παρότι έχουν συναφθεί πολλές διμερείς συμφωνίες, προτείνεται να καταρτιστεί ένα διεθνές πλαίσιο που να παρέχει μεγαλύτερες εγγυήσεις. Η σύμβαση αριθ. 157 της ΔΟΕ (1982), σχετικά με τη θέσπιση διεθνούς συστήματος για τη διατήρηση των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης, έχει επικυρωθεί μόνον από τρεις χώρες (Ισπανία, Φιλιππίνες και Σουηδία) ⁽³³⁾. Η ΕΟΚΕ προτείνει στα λοιπά κράτη μέλη να επικυρώσουν τη σύμβαση αριθ. 157 της ΔΟΕ.

9.10 Μέσω των ευρωπαϊκών πολιτικών αναπτυξιακής συνεργασίας, πρέπει να υιοθετηθούν προγράμματα για την αποτροπή της διαρροής εγκεφάλων και τη διευκόλυνση της εθελοντικής παλιννόστησης των ειδικευμένων εργαζομένων, καθώς και να πραγματοποιηθούν επενδύσεις στις χώρες προέλευσης, στους κλάδους και τις δραστηριότητες υψηλής ειδίκευσης.

9.11 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής να εκπονήσουν τα κράτη μέλη κώδικες ορθών πρακτικών για τη διαχείριση της εισδοχής μεταναστών με υψηλή ειδίκευση, σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης.

⁽³³⁾ Βλ.: Ηνωμένα Έθνη, Α/60/871, 2006: 80, όπ. προηγ.

9.12 Η ΕΕ οφείλει να συνεργαστεί πολύ ενεργά για την κατάρτιση των νέων στις χώρες προέλευσης της μετανάστευσης. Οι χώρες αυτές υφίστανται την απώλεια μεγάλου μέρους του καλύτερα κατηρτισμένου ανθρώπινου κεφαλαίου τους, από το οποίο επωφελούνται οι ευρωπαϊκές κοινωνίες. Η συνεργασία για την κατάρτιση συνιστά μια δίκαια μορφή αντιστάθμισης για τις χώρες αυτές, που θα μπορούσαν έτσι να διαθέτουν στο μέλλον το ανθρώπινο κεφάλαιο που χρειάζονται για την ανάπτυξη τους.

9.13 Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τη σημασία των συμβάσεων και εταιρικών σχέσεων που μπορούν να αναπτύξουν τα ευρωπαϊκά πανεπιστήμια, νοσοκομεία, επιχειρήσεις και τεχνολογικά και ερευνητικά κέντρα με τις χώρες προέλευσης, με στόχο ορισμένοι επαγγελματίες με υψηλή ειδίκευση να αναπτύξουν τη δραστηριότητά τους στις χώρες προέλευσης, με μισθούς, κοινωνικά δικαιώματα και επαγγελματικά μέσα αντίστοιχα με τα ευρωπαϊκά.

10. Μια πολιτική εισδοχής μεταναστών συνεπής προς τους αναπτυξιακούς στόχους: Η υποδοχή μεταναστών αποτελεί συμβολή στην ανάπτυξη

10.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη πρέπει να τροποποιήσουν τις πολιτικές εισδοχής μεταναστών ώστε να καταστεί δυνατή η νόμιμη εισόδος μεταναστών, με ευέλικτες και διαφανείς διαδικασίες. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη υποδείξει στην Επιτροπή, στη γνωμοδότησή της για την Πράσινη Βίβλο ⁽³⁴⁾, ότι απαιτούνται ανοιχτές πολιτικές, τόσο για την εισδοχή των εργαζομένων με υψηλή ειδίκευση όσο και εκείνων με χαμηλότερη. Παρότι κατανοεί την θέση που έχουν υιοθετήσει ορισμένες κυβερνήσεις, η ΕΟΚΕ έχει επίσης προτείνει στα κράτη μέλη να θέσουν τέρμα στην μεταβατική περίοδο που περιορίζει την ελευθερία διαμονής και εργασίας για τους πολίτες ορισμένων από τα νέα κράτη μέλη.

10.2 Η λαθρομετανάστευση πρέπει να περιοριστεί με πολιτικές που θα απευθύνονται στο εσωτερικό της Ευρώπης, όπως λ.χ. με την καταπολέμηση της απασχόλησης των παράνομα διαμενόντων μεταναστών μέσω κοινοτικής νομοθεσίας ⁽³⁵⁾ (την οποία η ΕΟΚΕ εξετάζει σε άλλη υπό κατάρτιση γνωμοδότησή της), με τον έλεγχο των συνόρων και με την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και με τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Η ΕΕ πρέπει να επιδεικνύει αλληλεγγύη και να μοιράζεται τις δαπάνες με τις χώρες της Νότιας Ευρώπης που καλούνται να διαχειρίζονται τη μαζική άφιξη λαθρομεταναστών και να διεξάγουν επιχειρήσεις θαλάσσιας διάσωσης και ανθρωπιστικής υποδοχής και περίθαλψης. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, θα πρέπει επίσης να ρυθμίζεται η νομική κατάσταση των πολυαρίθμων ατόμων «χωρίς προσωπικά έγγραφα» που βρίσκονται στην ΕΕ, τα οποία πέφτουν θύματα εργασιακής εκμετάλλευσης, ενώ δεν μπορούν να επωφεληθούν από τις πολιτικές ένταξης.

10.3 Μεταξύ των πιο ευέλικτων πολιτικών εισδοχής μεταναστών, πρέπει να προωθηθούν τα συστήματα προσωρινής μετανάστευσης και η κυκλική μετανάστευση, τόσο για τους εργαζόμενους με υψηλή ειδίκευση όσο και για τους εργαζόμενους με χαμηλότερη.

⁽³⁴⁾ Βλ. γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, της 10ης Δεκεμβρίου 2003, για την «Ανακίνηση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση», εισιγγητής: ο κ. PÁRIZA CASTAÑOS (ΕΕ C 80 της 30.3.2004, σ. 92).

⁽³⁵⁾ Βλ. την πρόταση οδηγίας της 16ης Μαΐου 2007 για την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμενοντες υπηκόους τρίτων χωρών, COM(2007) 249 τελικό.

10.4 Για να είναι ρεαλιστικό ένα σύστημα προσωρινής εισδοχής μεταναστών, πρέπει η κοινοτική νομοθεσία να παρέχει πολύ ευέλικτες άδειες σύντομης διάρκειας, σε συνδυασμό με διαδικασίες παλιννόστησης και με εγγυήσεις για νέες συνάψεις συμβάσεων σε επόμενα έτη. Έτσι, πολλοί από τους μετανάστες θα ακολουθούσαν τους νόμιμους διαύλους και δεν θα παραμένουν στην Ευρώπη παράνομα, όταν λήγει η άδεια παραμονής τους.

10.5 Η ΕΟΚΕ παροτρύνει την ΕΕ και τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν με τις χώρες προέλευσης διαδικασίες κυκλικής μεταναστευσης, που να διευκολύνουν την κινητικότητα των μεταναστών με ευέλικτες και διαφανείς διαδικασίες. Οι συμφωνίες αυτές πρέπει να είναι ισορροπημένες, προς το συμφέρον και των δύο πλευρών, με στόχο η μετανάστευση να καταστεί παράγοντας ανάπτυξης και για τις χώρες προέλευσης.

10.6 Χρήσιμες επίσης θα μπορούσαν να είναι διαδικασίες προσωρινής εισδοχής μεταναστών που θα περιλαμβάνουν συμβάσεις κατάρτισης και αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων, ούτως ώστε οι προσωρινοί μετανάστες που εργάζονται στην Ευρώπη να μπορούν να βελτιώσουν την επαγγελματική τους ειδίκευση και, μετά την επιστροφή τους, να διευρύνουν τις επαγγελματικές τους ευκαιρίες και να συμβάλλουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών τους.

10.7 Η ακαμψία που χαρακτηρίζει σήμερα τις ευρωπαϊκές νομοθεσίες συνιστά μεγάλο εμπόδιο για την κυκλική μετανάστευση. Προκειμένου να διευκολυνθεί η κυκλοφορία των μεταναστών, η παλιννόστηση και η ανάπτυξη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στις χώρες προέλευσης, η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τη μετανάστευση πρέπει να επιτρέπει τη διατήρηση για μεγάλο χρονικό διάστημα του δικαιώματος μόνιμης διαμονής.

10.8 Για τον σκοπό αυτόν, η ΕΟΚΕ προτείνει να τροποποιηθεί η οδηγία για το καθεστώς του κατοίκου μακράς διάρκειας, ώστε το διάστημα κατά το οποίο οι κάτοικοι διατηρούν το μόνιμο δικαίωμά τους να επεκταθεί από ένα έτος (που είναι σήμερα) σε πέντε έτη. Στη σχετική γνωμοδότησή της ⁽³⁶⁾, η ΕΟΚΕ εξέφραζε την άποψη ότι το ένα έτος (ή τα δύο, όπως προέβλεπε η αρχική πρόταση της Επιτροπής) είναι πολύ σύντομο χρονικό διάστημα για να αποφασίσουν οι μετανάστες να αντιμετωπίσουν την πρόκληση της έναρξης ενός επαγγελματικού σχεδίου για την επιστροφή στον τόπο προέλευσής τους.

10.9 Σήμερα, τη στιγμή που η ΕΕ προωθεί μια σφαιρική προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη τη συνεκτικότητα μεταξύ των μεταναστευτικών και των αναπτυξιακών πολιτικών, κάθε άτομο που διαθέτει καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας σε ένα κράτος μέλος θα έπρεπε να μπορεί να επιστρέψει στη χώρα προέλευσής του, τουλάχιστον για πέντε χρόνια, χωρίς να απολέσει το δικαίωμα διαμονής.

11. Προώθηση της κυκλικής μετανάστευσης και των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας

11.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τον Μάιο μια σημαντική ανακοίνωση ⁽³⁷⁾ σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών. Παρότι η παρούσα γνωμοδότηση είναι γνωμοδότηση πρωτοβουλίας, συνιστά επίσης τη συμβολή της ΕΟΚΕ στη συζήτηση

⁽³⁶⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, της 3ης Οκτωβρίου 2001, για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών», εισηγητής: ο κ. PARIZA CASTAÑOS (EE C 36 της 8.2.2002, σ. 59).

⁽³⁷⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών, COM(2007) 248 τελικό.

που άνοιξε η Επιτροπή. Σε διάφορα σημεία της γνωμοδότησης παρουσιάζονται οι προτάσεις της ΕΟΚΕ για ορισμένα από τα ζητήματα που θέτει η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της.

11.2 Η ανακοίνωση χωρίζεται σε δύο μέρη: το πρώτο εξετάζει κατά πόσον είναι σκόπιμο να αναπτυχθούν εταιρικές σχέσεις κινητικότητας με τρίτες χώρες, ενώ το δεύτερο αναφέρεται ειδικότερα στην κυκλική μετανάστευση.

11.3 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της πρότασης για τις **εταιρικές σχέσεις κινητικότητας**, προκειμένου η ΕΕ και τα κράτη μέλη να παρέχουν ευκαιρίες για την νόμιμη είσοδο μεταναστών, με ευέλικτες και διαφανείς διαδικασίες. Οι εταιρικές αυτές σχέσεις προτείνεται να στηρίζονται σε δεσμεύσεις, τόσο των χωρών αποστολής μεταναστών όσο και των κρατών μελών της ΕΕ.

11.4 Οι δεσμεύσεις που απαιτούνται από τις χώρες αποστολής μεταναστών είναι οι ίδιες με εκείνες που αναφέρθηκαν προηγουμένως για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και είναι πολύ συγκεκριμένες: επανεισοδή, συνοριακοί έλεγχοι, ασφάλεια των εγγράφων ταξιδιού, καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων κλπ. Είναι σημαντικό να τηρούν οι εν λόγω χώρες τις διεθνείς υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Κοτονού και, ιδιαίτερα, τις διατάξεις του άρθρου 13. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι ορισμένες χώρες που χαρακτηρίζονται από «ασθενές κράτος» θα αντιμετωπίσουν πολλές δυσκολίες για να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις αυτές. Προτείνει, λοιπόν, να προσαρμόζονται οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας στα χαρακτηριστικά της κάθε χώρας προέλευσης, με ευελιξία.

11.5 Οι δεσμεύσεις των κρατών μελών μπορούν να είναι, μεταξύ άλλων, τεσσάρων ειδών:

11.5.1 Κατά πρώτο λόγο, να παρέχουν καλύτερες ευκαιρίες νόμιμης εισδοχής των μεταναστών, με τήρηση της αρχής της κοινοτικής προτιμησης για τους πολίτες της ΕΕ, με την οποία η ΕΟΚΕ συμφωνεί. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί να μπορούν διάφορα κράτη μέλη (ενισχυμένη συνεργασία) να προτείνουν στις χώρες προέλευσης μια κοινή προσφορά και η εν λόγω προσφορά εταιρικής σχέσης να είναι της ΕΕ, μέσω ποσοτώσεων και μηχανισμών προσαρμογής στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας.

11.5.2 Κατά δεύτερο λόγο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα παρέχουν στις τρίτες χώρες οικονομική και τεχνική συνδρομή για τη διαχείριση των νόμιμων μεταναστευτικών ροών. Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι τα κοινοτικά κονδύλια που είναι διαθέσιμα στο πλαίσιο του θεματικού προγράμματος για τη μετανάστευση και το άσυλο δεν θα είναι επαρκή. Προτείνει, λοιπόν, στην Επιτροπή, στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σημαντική αύξηση των κονδυλίων αυτών στο μέλλον.

11.5.3 Κατά τρίτο λόγο, η ΕΟΚΕ επίσης συμφωνεί ότι οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας, σε συμφωνία με τις χώρες προέλευσης, θα μπορούσαν να αποθαρρύνουν τη μετανάστευση ορισμένων επαγγελματιών, ώστε να αποτρέπεται η διαρροή εγκεφάλων (για παράδειγμα, μεταξύ των επαγγελματιών του κλάδου της υγείας σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες). Οι συμφωνίες θα πρέπει να προωθούν την κυκλική μετανάστευση, καθώς και την παλιννόστηση των προσωρινών μεταναστών.

11.5.4 Τέλος, κατά τέταρτο λόγο, η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα βελτιώσουν τις διαδικασίες χορήγησης θεωρήσεων για παραμονή σύντομης διάρκειας. Σε διάφορες γνωμοδοτήσεις της, η ΕΟΚΕ έχει εκφράσει την άποψη ότι πρέπει να βελτιωθεί η οργάνωση των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών της ΕΕ στις χώρες προέλευσης μεταναστών· ότι οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής πρέπει να συνεργάζονται με τα κράτη μέλη σε θέματα μετανάστευσης· και ότι πρέπει να χρησιμοποιείται το δίκτυο EURES για την αναζήτηση της προσφοράς εργασίας που υπάρχει στην ΕΕ. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή που προτείνει, προκειμένου να μπορούν να αναπτυχθούν ενισχυμένες συνεργασίες μεταξύ διαφόρων κρατών μελών, να δημιουργηθούν κοινά κέντρα υποβολής αιτήσεων θεώρησης και να ενισχυθούν οι κοινές προξενικές εγκύκλιοι για την έκδοση θεωρήσεων πολλαπλής εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρειάζεται να ταξιδεύουν συχνά, καθώς και να διευκολυνθούν οι θεωρήσεις για ορισμένες κατηγορίες προσώπων που θα προσδιορίζονται στις συμφωνίες κινητικότητας.

11.6 Η Επιτροπή εξετάζει κατά πόσον θα ήταν σκόπιμο να διευκολυνθεί η **κυκλική μετανάστευση**. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οι ισχύουσες νομοθεσίες για τη μετανάστευση χαρακτηρίζονται από μεγάλη ακαμψία και δεν είναι ικανοποιητικές ούτε για τους μετανάστες, ούτε για τις χώρες αποστολής μεταναστών, ούτε για τις ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής. Σε διάφορες γνωμοδοτήσεις της, η ΕΟΚΕ έχει προτείνει πιο ευέλικτες νομοθεσίες, για να διευκολυνθούν συστήματα κυκλικής μετανάστευσης που σέβονται τις επιθυμίες των προσώπων. Τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών πρέπει να προστατεύονται πλήρως, ιδιαίτερα δε τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα και το δικαίωμα να ζουν με την οικογένειά τους.

11.7 Η Επιτροπή προτείνει δύο είδη κυκλικής μετανάστευσης: αφενός, για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι στην ΕΕ, ώστε να μπορούν να αναπτύξουν δραστηριότητες στη χώρα προέλευσής τους, διατηρώντας όμως το δικαίωμα διαμονής σε ένα κράτος μέλος, και, αφετέρου, για πρόσωπα που διαμένουν σε τρίτη χώρα, ώστε να έλθουν στην ΕΕ για εργασία, σπουδές ή κατάρτιση, ή ένα συνδυασμό αυτών των τριών, και, όταν λήξει η άδεια παραμονής τους, να επιστρέψουν στην χώρα προέλευσής τους, διατηρώντας τη δυνατότητα επιστροφής στην ΕΕ με απλουστευμένες διαδικασίες εισδοχής.

11.8 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι σύστημα κυκλικής μετανάστευσης υφίσταται μόνον όταν οι μετανάστες, προσωρινοί ή μη, που επέστρεψαν στη χώρα προέλευσής τους έχουν τη δυνατότητα να επιστρέψουν νόμιμα στο ευρωπαϊκό κράτος στο οποίο διέμειναν. Ενίσχυση της κυκλικής μετανάστευσης σημαίνει, κυρίως, θέσπιση μηχανισμών ώστε η επιστροφή στην ευρωπαϊκή χώρα διαμονής να μπορεί να γίνεται κατά τρόπο ευέλικτο.

11.9 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής για την εκπόνηση νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ που να προωθεί την κυκλική μετανάστευση. Για τον σκοπό αυτόν, θα πρέπει να τροποποιηθούν ορισμένες ισχύουσες οδηγίες και να οριστούν από κοινού κατάλληλα κριτήρια όσον αφορά την κατάρτιση των νέων οδηγίων που προβλέπονται στο νομοθετικό πρόγραμμα, όπως οι εξής:

11.9.1 Πρόταση οδηγίας για την εισδοχή μεταναστών υψηλής ειδίκευσης: Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η πρόταση της Επιτροπής είναι κατάλληλη προκειμένου να διευκολυνθούν ακόμη περισσότερο οι διαδικασίες εισδοχής για τα πρόσωπα που έχουν ήδη διαμείνει

νόμιμα στην ΕΕ για κάποιο διάστημα (για εργασία, σπουδές ή άλλες μορφές κατάρτισης υψηλής ειδίκευσης).

11.9.2 Πρόταση οδηγίας για την εισδοχή εποχικών μεταναστών: Η ΕΟΚΕ προτείνει τη θέσπιση πολυετούς άδειας παραμονής/εργασίας για εποχικούς μετανάστες, με βάση την οποία θα μπορούν να επανέρχονται για πέντε συναπτά έτη, ανανεώσιμα για άλλα πέντε, προκειμένου να απασχολούνται σε εποχική εργασία.

11.9.3 Πρόταση οδηγίας για την εισδοχή αμβιόμων ασκούμενων: Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι είναι θετικό για την κατάρτιση των υπηκόων τρίτων χωρών και για την ανάπτυξη της χώρας τους να τους παρέχεται η δυνατότητα να έλθουν στην Ευρώπη για μια περίοδο πρακτικής εκπαίδευσης, πράγμα που θα συμβάλει στην προώθηση της κυκλοφορίας εγκεφάλων και της μεταβίβασης γνώσεων. Για να ενισχυθεί η κυκλικότητα, η πρόταση θα μπορούσε να προβλέπει τη δυνατότητα τα πρόσωπα που έχουν παρακολουθήσει προηγούμενες μια πρακτική εκπαίδευση να επιστρέψουν για περιορισμένα χρονικά διαστήματα (μεταξύ 1 και 5 ετών) για να παρακολουθήσουν περαιτέρω συμπληρωματική επαγγελματική εκπαίδευση που θα τους εξασφαλίσει την αναβάθμιση των ικανοτήτων τους.

11.9.4 Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να προωθήσει ορισμένες τροποποιήσεις σε διάφορες ισχύουσες οδηγίες, προκειμένου να ευνοηθεί η κυκλική μετανάστευση: Οδηγία 2003/109/ΕΚ, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες: Επί του παρόντος, η οδηγία ορίζει ότι, κατά γενικό κανόνα, ο επί μακρόν διαμένων χάνει το δικαίωμα μακράς διαμονής σε περίπτωση απουσίας του από το έδαφος της Κοινότητας επί 12 διαδοχικούς μήνες. Η Επιτροπή προτείνει την επέκταση της περιόδου αυτής σε δύο ή τρία έτη. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι τα πέντε έτη είναι πιο κατάλληλη χρονική περίοδος.

11.9.5 Οδηγία 2004/114/ΕΚ, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία και οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας: Η ΕΟΚΕ συμφωνεί να τροποποιηθεί η οδηγία αυτή ώστε να προβλέπονται άδειες παραμονής πολλαπλής εισόδου που θα επιτρέπουν στον κάτοχό τους να απουσιάζει από το έδαφος της ΕΕ για μεγάλα χρονικά διαστήματα χωρίς να διακυβεύεται το δικαίωμα διαμονής του. Σωστή είναι επίσης η μετατροπή των προαιρετικών ρητρών των οδηγιών αυτών — οι οποίες επιτρέπουν στα κράτη μέλη να παρέχουν απλουστευμένες ή ταχείες διαδικασίες εισδοχής σε άτομα που έχουν κατά το παρελθόν εργαστεί ως ερευνητές ή έχουν σπουδάσει στην ΕΕ — σε δικαίωμα πρόσβασης των ατόμων αυτών σε ταχείες διαδικασίες, με την προϋπόθεση ότι κατά τη λήξη της άδειας θα επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί επίσης με τον συνδυασμό των δύο αυτών οδηγιών, ώστε να επιτρέπεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που είχαν γίνει παλαιότερα δεκτοί ως σπουδαστές και οι οποίοι, μετά το πέρας των σπουδών τους, επέστρεψαν ως έδει στη χώρα καταγωγής τους, να εισέρχονται ευκολότερα ως ερευνητές (με λιγότερες προϋποθέσεις). Η λύση αυτή θα μπορούσε να διευρυνθεί ώστε να επιτρέπει στους σπουδαστές να υποβάλλουν αίτηση εισδοχής ως ερευνητές, ενώ διαμένουν ακόμη στο κράτος μέλος στο οποίο σπουδάζουν, με την προϋπόθεση ότι η αίτηση υποβάλλεται πριν από τη λήξη της άδειας παραμονής για σπουδές.

11.10 Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι η κυκλική μετανάστευση θα επιτύχει τους στόχους της και θα αποφέρει μακροπρόθεσμα οφέλη. Αυτό μπορεί να γίνει με κίνητρα για την προώθηση της κυκλικότητας, την εξασφάλιση της επιτυχίας της επιστροφής, την αξιολόγηση της εφαρμογής των διαδικασιών και τον περιορισμό του κινδύνου διαρροής εγκεφάλων μέσω της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

11.11 Η κυκλοφορία εγκεφάλων προϋποθέτει επίσης να λυθεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλοί μετανάστες στην Ευρώπη: την μη αναγνώριση των ακαδημαϊκών τίτλων και των επαγγελματικών προσόντων. Η κυκλοφορία των προσώπων αυτών μεταξύ της χώρας προέλευσης και της χώρας υποδοχής θα βελτιωθεί όταν θα αναγνωρίζονται τα προσόντα στην Ευρώπη. Η ΕΟΚΕ προτείνει, παρά τις υφιστάμενες δυσχέρειες, να σημειωθεί πρόοδος στις διαπραγματεύσεις των συμφωνιών αναγνώρισης των τίτλων μεταξύ της ΕΕ και των χωρών προέλευσης του μεγαλύτερου μέρους των μεταναστευτικών ροών.

11.12 Επίσης, για να μπορέσει να λειτουργεί σωστά ένα σύστημα κυκλικής μετανάστευσης, πρέπει να διασφαλίζονται τα συνταξιοδοτικά και ασφαλιστικά δικαιώματα που έχουν αποκτήσει οι μετανάστες. Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις για τις συμβάσεις αμοιβαιότητας μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών προέλευσης, καθώς και για την επικύρωση της σύμβασης αριθ. 157 της ΔΟΕ.

11.13 Η ΕΟΚΕ συνιστά να προτείνει η ΕΕ αυτά τα κεφάλαια στις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας που θα συναφθούν, ώστε να διευκολυνθούν η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και οι εγγυήσεις όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα.

12. Το παγκόσμιο φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη

12.1 Στις 10 Ιουλίου 2007 πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες, ως συνέχεια του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών του Σεπτεμβρίου του 2006, η διακυβερνητική διάσκεψη με τίτλο «Παγκόσμιο Φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη», υπό την προεδρία του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ κ. Ban Ki-moon και με τη συμμετοχή άνω των 800 αντιπροσώπων από περισσότερες από 140 χώρες.

12.2 Στις 9 Ιουλίου η ΕΟΚΕ συμμετείχε στην ημερίδα της κοινωνίας των πολιτών, μέσω του εισηγητή της παρούσας γνωμοδότησης. Τα συμπεράσματα, με τα οποία η ΕΟΚΕ συμφωνεί σε γενικές γραμμές, βρίσκονται στην ιστοθέση της διάσκεψης στο Διαδίκτυο⁽³⁸⁾. Το ερχόμενο έτος, το Παγκόσμιο Φόρουμ θα συνέλθει στην Μανίλα και η ΕΟΚΕ θα πρέπει να συμμετάσχει.

12.3 Η ΕΟΚΕ προτρέπει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και την Επιτροπή να συνεχίσουν την ενεργό τους δέσμευση στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, ώστε το ζήτημα της μετανάστευσης να κατέχει σημαντική θέση στη διεθνή ατζέντα, προκειμένου να εξασφαλιστούν τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών μέσω ενός διεθνούς κανονιστικού πλαισίου και η από κοινού διαχείριση των μεταναστευτικών ροών από τις χώρες προέλευσης και τις χώρες προορισμού να συμβάλει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της ανθρωπότητας.

12.4 Με την παρούσα γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ εκφράζει για πρώτη φορά την άποψή της για την κυκλική μετανάστευση, την οποία θα συμπληρώσει στο μέλλον με νέες γνωμοδοτήσεις.

Βρυξέλλες, 25 Οκτωβρίου 2007

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ

⁽³⁸⁾ Διατίθενται μόνο στα αγγλικά (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) και ισπανικά (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).