

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional»**

COM(2005) 375 final — 2005/0156 (COD)

(2006/C 185/06)

El 15 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2006 (ponente: Sra. SCIBERRAS).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 En 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam. Uno de los objetivos de este Tratado es «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia». <sup>(1)</sup>

1.2 Esto representó un hito revolucionario, al transferirse la política de migración desde el tercer pilar de la Unión Europea, basado en la cooperación intergubernamental, al primer pilar, cuyas políticas las inicia la Comisión Europea. El 1 de mayo de 2004 también marcó el comienzo de una nueva fase en materia de política de migración en los 25 Estados miembros, al extenderse aún más esta transformación gradual de política nacional a política colectiva.

1.3 El 17 de diciembre de 2005 la Presidencia británica logró alcanzar un acuerdo sobre las perspectivas financieras para 2007-2013, que constituyen el marco de las finanzas de la Unión para el próximo período. <sup>(2)</sup>

1.4 En la rúbrica «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia», se garantiza la seguridad de los ciudadanos de la UE en los 25 Estados miembros con un gasto previsto en distintas iniciativas en ámbitos como la protección de las fronteras. Se espera que el gasto consignado en esta rúbrica aumente de manera importante en los próximos ocho años. No obstante, también existen iniciativas en materia de política social reflejadas en proyectos sociales como el Fondo europeo para los refugiados y el Fondo para la integración, destinados a mejorar la prestación de servicios a las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Artículo 1-B.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE de 19.1.2006 sobre «Derechos fundamentales y justicia», ponente: Sra. King (DO C 69 de 21.3.2006).  
Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre «Gestión de los flujos migratorios», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 88 de 11.4.2006).  
Dictamen del CESE de 14.12.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, para el período 2007-2013 - Programa general de seguridad y defensa de las libertades», ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 65 de 17.3.2006).

1.5 El Consejo Europeo de Salónica de 2003 también instó a que se explorasen «medios legales para que nacionales de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros». <sup>(3)</sup>

1.6 Las deliberaciones sobre este asunto, y, en particular, la valoración de la capacidad de acogida de los distintos Estados miembros, deberán tener en cuenta no sólo la población, extensión geográfica e importancia económica del Estado de que se trate, sino también la población inmigrante existente y los actuales flujos migratorios. Estos parámetros, a su vez, no pueden valorarse correctamente sin la armonización de los metadatos estadísticos (normas relativas a la recogida de datos) entre los Estados miembros, a fin de garantizar la coherencia interna de las estadísticas a escala comunitaria.

1.7 La falta de armonización de las estadísticas es en parte el resultado de las diferencias existentes entre las definiciones de migración, que, a su vez, pueden estar relacionadas con diferencias en la legislación en materia de migración. Existen también ineficacias y deficiencias en la recogida de datos que obstaculizan la consecución y el desarrollo de una armonización gradual.

1.8 Además, la inmigración ilegal y el trabajo no declarado son un fenómeno habitual y tienden a aumentar, impulsados en parte por las restricciones impuestas en las vías legales para la migración legal. Esta migración no registrada es un ámbito en el que la medición estadística es más probable que sea inexacta. En este caso particular, el alcance y el método del cálculo estadístico pueden diferir en función de las distintas agencias nacionales de estadística, lo que hace que la armonización de metadatos entre los Estados miembros sea mucho más necesaria. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el problema de la subestimación del número de inmigrantes ilegales se suscitó en forma de debate sobre si las cifras del censo debían ajustarse utilizando datos relativos a residentes no censados recabados mediante técnicas de muestreo. También existen otros métodos distintos de las técnicas de muestreo que pueden aplicarse para la elaboración de estadísticas. Por ejemplo, en Francia, los entes locales participan en la recogida de datos.

<sup>(3)</sup> Punto 30 de las Conclusiones de la Presidencia.

1.9 El proyecto de Tratado Constitucional reconoce el «derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.»<sup>(4)</sup> El CESE ha expresado la opinión de que esta limitación constitucional no impide a la Unión lograr un alto nivel de armonización legislativa para la admisión de inmigrantes. El CESE ha destacado la necesidad de una política activa de la UE en materia de inmigración económica, así como de una legislación armonizada.<sup>(5)</sup>

1.10 El mayor desarrollo del marco jurídico relativo a la inmigración se justifica en parte por la realidad demográfica y la aplicación de la Estrategia de Lisboa. El CESE ha señalado que «la evolución demográfica en la Unión y la Estrategia de Lisboa indican que va a ser necesario que Europa disponga de políticas activas para la admisión de emigrantes económicos. Aunque cada país tiene sus propias necesidades y características, la apertura de vías para la inmigración económica es una característica común de todos los Estados miembros.»<sup>(6)</sup> La Unión Europea y los Estados miembros requieren una legislación que permita la inmigración laboral por vías legales y transparentes. El Comité reconoce que, aunque aquí se hace hincapié en el aspecto económico de la inmigración, este planteamiento es de por sí limitado y reconoce que los Estados miembros también necesitan adoptar políticas activas para la entrada de inmigrantes no económicos.

1.11 Los grandes flujos migratorios también traen consigo dificultades de ajuste en los países receptores, como resultado de la presión ejercida sobre los servicios públicos y también de las posibles consecuencias sobre las condiciones del mercado de trabajo. Estas consecuencias varían en función de la capacidad de absorción del país receptor. Una opinión pública informada de las implicaciones de los flujos migratorios requiere información estadística exacta que sea coherente en todos los Estados miembros. La exactitud estadística también puede contribuir a contrarrestar las tendencias xenófobas que pudieran existir en la opinión pública, tales como actitudes del tipo «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a la población local» o «nos están invadiendo».

1.12 Una información estadística fiable puede ayudar a fomentar un marco jurídico común, que contribuiría a la protección de los derechos de los inmigrantes. El Comité insta a la Comisión a que haga hincapié en la importancia de la comparación e interpretación adecuadas de la información estadística a fin de evitar la interpretación errónea de los datos.

1.13 Puesto que los trabajadores inmigrantes representan una parte tan importante de la mano de obra, en la consecución del objetivo de la movilidad del mercado laboral en toda la UE han de tomarse en consideración las implicaciones de las restricciones al movimiento y al traslado de trabajadores inmigrantes procedentes de terceros países en el interior de los Estados miembros. Además, estos flujos dentro de la UE aliviarían las dificultades de ajuste que experimentan las comuni-

dades receptoras de inmigrantes que cuentan con una capacidad de absorción más reducida.

1.14 El Comité parte de la base de que, para garantizar el respeto de los derechos humanos y la protección de la dignidad humana de todas las personas, todo proceso de recogida o procesamiento de datos personales por motivos estadísticos o cualquier otro uso oficial de datos personales recogidos de esta manera debería estar altamente protegido contra todo uso indebido de procedimiento u otras violaciones.

## 2. Importancia de los datos estadísticos dentro de un marco jurídico

2.1 Una información estadística que refleje la situación política, social y económica, así como la actitud nacional de los países de la UE con respecto a la cuestión de la inmigración, puede influir y contribuir a la elaboración, análisis y revisión de la política de inmigración en estos países.

2.2 La exactitud de los datos estadísticos es muy importante para describir a las poblaciones inmigrantes de los Estados de la UE, incluyendo, entre otras cosas, su tamaño y otras características demográficas. El Comité insta a la Comisión a que haga hincapié en la necesidad de contar con datos estadísticos exactos en este ámbito, de modo que los Estados miembros reconozcan la importancia de este asunto y le destinen más recursos.

## 3. Datos relativos a la migración

3.1 Han de tenerse en cuenta las características del panorama de la migración. En primer lugar, que prevalece la dirección migratoria este-oeste en búsqueda de mejores condiciones de vida. En segundo lugar, que hay más inmigrantes que llegan a los nuevos Estados miembros de la UE procedentes de terceros países, atraídos obviamente por las posibles ventajas resultantes de la pertenencia de estos países a la UE, con la bonificación añadida de utilizar estos países como trampolín hacia el Oeste. La información estadística sobre los patrones de funcionamiento de la migración es fundamental para que los Estados miembros puedan analizar los flujos migratorios pasados y actuales, así como predecir los futuros; y analizar el impacto sobre los aspectos demográficos, sociales y económicos y el potencial para los mismos, que, a su vez, influirán en las políticas desarrolladas en estos ámbitos.

## 4. Beneficios de los datos estadísticos

4.1 La mayoría de los Estados miembros de la UE han desarrollado unas estadísticas minuciosas sobre los países de origen de los solicitantes de asilo. No obstante, siguen siendo muy necesarias unas estadísticas más detalladas, basadas en criterios coherentes, elaboradas entre los Estados miembros para futuras comparaciones transnacionales.

<sup>(4)</sup> Artículo III-267-5.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE de 9.6.2005 sobre el Libro Verde: «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», ponente: Sr. Pariza Castañón (DO C 286 de 17.11.2005).

<sup>(6)</sup> Véase nota 5 a pie de página, punto 1.5.

4.2 La propuesta de Reglamento relativa al establecimiento de un marco común para la recopilación y elaboración de estadísticas es especialmente necesaria en aquellos países donde ni siquiera existe una base central de datos sobre la inmigración y el asilo, y que cuentan solamente con las bases de datos propias de las distintas entidades.

4.3 Una de las funciones más importantes que desempeñan las estadísticas es la de su influencia sobre el desarrollo y la revisión de las políticas. Por ejemplo, cuando las estadísticas revelaron que había niños, menores no acompañados, mujeres embarazadas y personas con discapacidad entre la población de inmigrantes irregulares, se desarrollaron políticas nacionales para eximir de la detención a los «grupos vulnerables» y para los «menores no acompañados». Por lo tanto, el desglose más detallado de las estadísticas para obtener más información demográfica y socioeconómica, incluida la lengua hablada, en lugar de limitarse a las cifras de inmigrantes, tiene una repercusión sobre las políticas. Además, estas últimas pueden tener implicaciones para la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

4.4 La elaboración de estadísticas más precisas y completas permite hacer mejores proyecciones, y, en consecuencia, proporciona una plataforma para servir de base, por ejemplo, a la planificación futura de los recursos. Las estadísticas también proporcionan un instrumento sólido de apoyo para la asignación de recursos. Por ejemplo, si las estadísticas anuales muestran que un número constante de menores no acompañados están entrando en un país como inmigrantes irregulares, han de preverse o aumentarse los recursos necesarios para proporcionar instalaciones especiales de alojamiento y servicios de apoyo para este grupo.

4.5 La elaboración de unas buenas estadísticas contribuirá a garantizar que los servicios prestados respondan a las necesidades del usuario de los mismos; y a que la asignación de los recursos entre los Estados miembros pueda efectuarse de manera justa y proporcionada.

4.6 Además, un análisis comparativo de todas las leyes sobre inmigración aplicadas en la UE-25 ayudaría sin duda a la Comisión Europea a coordinar mejor la política de inmigración a nivel de la UE. Aunque la inmigración corresponde al pilar de Justicia y Asuntos de Interior, existe una presión creciente de los ciudadanos europeos, en particular en los países afectados por este fenómeno humano, para que este asunto se aborde a nivel de la UE. El objetivo de este análisis sería trabajar en favor de la armonización estadística, a fin de ayudar a que las políticas de la UE en materia de inmigración sean más coherentes.

4.7 La información y las encuestas estadísticas de calidad sobre las características de los inmigrantes ilegales ayudarían a los Estados miembros de la UE a analizar las causas subyacentes a la inmigración irregular. Entre estos datos se podrían incluir los antecedentes socioeconómicos de estos inmigrantes, su base de cualificaciones, sus aspiraciones y sus motivos para emigrar. Estas encuestas podrían conducir a mejorar el nivel de información de que se dispone sobre los inmigrantes y la organización de recursos tales como programas educativos y de formación para ellos. La recogida de datos estadísticos, tales como el número de inmigrantes informados sobre las solicitudes de

protección internacional, el número de solicitudes presentadas, el número de concesiones y denegaciones de los distintos tipos de estatuto (artículo 4), también es imperativa en la elaboración de políticas relativas a la protección de los inmigrantes. La recogida y el tratamiento de los datos deberían confiarse al control de las autoridades públicas de los Estados miembros, dotándolos para ello de medios humanos bien cualificados y de herramientas adecuadas. Dichas autoridades podrían así garantizar la confidencialidad de los datos personales solicitados y la producción de informes anuales destinados a sus respectivos Parlamentos. La recogida de esta información y estos datos estadísticos exige un esfuerzo conjunto de los Estados miembros en la contratación de intérpretes profesionales que puedan comunicarse con los emigrantes a fin de recabar todos los datos necesarios para el éxito de la encuesta. Esta recogida de datos también ayudaría a los Estados miembros a aplicar políticas adecuadas. Los programas antes mencionados contribuyen a la integración de los inmigrantes en las sociedades de los Estados miembros, y se dispone de recursos para la recogida de datos relativos a los antecedentes sociales de los inmigrantes, entre otros criterios. Estos instrumentos estadísticos también ayudarían a entidades como el Observatorio Europeo en la protección de los derechos humanos.

4.8 También son necesarias estadísticas sobre los centros de detención y los centros abiertos que acogen a inmigrantes ilegales, para que la Comisión Europea pueda proponer algún tipo de política común sobre este asunto.

4.9 Los Estados miembros también deberían cooperar en la recogida de datos relativos a los puestos de trabajo (legales e ilegales) y a la vivienda de los inmigrantes. Estos datos proporcionarían a la UE-25 las tendencias que podrían conducir a la elaboración de políticas destinadas a mejorar la vida y las condiciones de estos trabajadores inmigrantes. Los Estados miembros deberían entonces garantizar la confidencialidad de los datos personales solicitados y crear los servicios competentes que elaboren los informes anuales destinados a sus Parlamentos.

4.10 Las estadísticas también podrían utilizarse en campañas de sensibilización e integración. Los datos estadísticos, en particular los relativos a los antecedentes sociales y educativos de los inmigrantes, podrían ayudar a los ciudadanos de la UE a integrar a estos inmigrantes. Por lo tanto, el Comité apoya a la Comisión en lo que se refiere al reconocimiento de la importancia de los datos sociales y educativos.

4.11 Las estadísticas relativas a los gastos de los países receptores derivados del control, la detención, el retorno y la integración de los inmigrantes también son muy importantes para que la UE-25 ayude a la creación de algún tipo de fondo y política comunes en materia de inmigración basados en la solidaridad. Las estadísticas también pueden contribuir a evaluar mejor las necesidades de financiación.

4.12 El Comité insta a la Comisión a que introduzca nuevos criterios en el registro de las entradas, que incluyan a los inmigrantes llegados por tierra, mar y aire, a fin de disponer de estadísticas más completas sobre la lucha contra la entrada y la estancia ilegal (artículo 5) y la mejora de las fuentes de datos y normas de calidad (artículo 9).

## 5. Necesidad de garantizar la protección internacional de los inmigrantes

5.1 En los últimos años, Europa ha experimentado la afluencia de inmigrantes irregulares procedentes del África subsahariana y otros países africanos. Los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo son con frecuencia personas que han huido de su país de origen para escapar de persecuciones por motivos de religión, raza y política, entre otros, así como de la guerra civil, la hambruna, la pobreza, las catástrofes naturales y por razones económicas. Muchos de ellos han presenciado el asesinato, la tortura, o el sufrimiento de otras atrocidades en miembros de sus familias, o han sido separados de ellos. Las experiencias vividas en sus viajes a menudo les traumatizan, les hacen vulnerables y necesitados de protección. Una información estadística de calidad sobre los motivos de la emigración puede identificar las causas de la inmigración y ayudar a seguir desarrollando y evaluando políticas en materia de asilo y tráfico de seres humanos.

5.2 Los países receptores de inmigrantes irregulares y todas las personas que vayan a trabajar con ellos han de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la legislación nacional relativa a la inmigración y a los refugiados, a fin de poder ofrecerles protección. Las fuerzas de seguridad (policía y ejército) de los países receptores están obligadas inicialmente a efectuar operaciones de rescate y salvamento y a proporcionar las condiciones mínimas de recepción previstas en la UE, ofreciendo tratamiento médico en caso necesario y determinando en la medida de lo posible el país de origen del inmigrante irregular, así como otros datos demográficos. El inmigrante también tiene el derecho fundamental a que se le informe sobre el procedimiento de solicitud de asilo. La recogida de datos estadísticos, tales como el número de inmigrantes informados sobre las solicitudes de protección internacional, el número de solicitudes presentadas, el número de concesiones y denegaciones de los distintos tipos de estatuto (artículo 4), también es imperativa en la elaboración de políticas relativas a la protección de los inmigrantes.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

5.3 Los países receptores deberán respetar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por ellos contraídas al convertirse en signatarios de convenios, declaraciones o tratados internacionales o regionales. La Unión Europea exige como parte de los requisitos centrales del Acervo que los Estados miembros hayan suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 1967. El documento fundamental que subyace a estos Convenios es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (NUDH), que incluye el derecho a solicitar asilo. La Convención sobre los Refugiados es una parte vital del marco de los derechos humanos internacionales. Han seguido otros convenios, incluidos el Convenio para la prevención de la tortura de 1984 y la Convención sobre los Derechos del Niño (7). Los Estados miembros también han de respetar las directivas de la UE, en particular la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (8), 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (9) y 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado (10).

5.4 Por lo tanto, es indispensable que los países receptores respeten estos convenios para, en primer lugar, garantizar que se ofrezca una protección básica a los solicitantes de asilo, y que no se les expulse antes de que se haya examinado su solicitud de asilo y se haya determinado su estatuto humanitario, de refugiado u otro.

5.5 Los análisis comparativos de la aplicación por parte de los Estados miembros de las definiciones relacionadas con la inmigración que figuran en el artículo 2 y la aplicación del artículo 4 citado (ambos artículos de la fuente antes mencionada), contribuyen en gran medida a garantizar la protección internacional de los inmigrantes.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND

(7) Mackey, Allan (Senior Immigration Judge, U.K). Documento titulado «Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees», presentado en el Seminario TAIEX, Malta, 15-16 de diciembre de 2005.

(8) Dictamen del CESE de 7.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros». Ponentes: Sres. Mengozzi y Pariza (DO C 48 de 21.2.2002).

(9) Dictamen del CESE de 13.5.2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional». Ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 221 de 17.9.2002).

(10) Dictamen del CESE de 6.4.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado». Ponente: Sr. Melícias (DO C 193 de 10.7.2001)