

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»

(2008/C 44/21)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Desde el año 2006 se está consolidando una nueva perspectiva en el tratamiento de las migraciones y las políticas migratorias, especialmente por la celebración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de las Naciones Unidas ⁽¹⁾. El análisis de las conexiones entre las migraciones y el desarrollo ha generado una nueva forma de observar las migraciones, en la que se tienen en cuenta los intereses de los países de origen, superando la visión dominante en Europa, por la que las políticas migratorias se definían atendiendo exclusivamente a las necesidades y a los intereses de las sociedades receptoras.

1.2 Previamente a la celebración del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas, se presentó el informe final de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), concluido en octubre de 2005, en el que ya se sentaban las bases para una visión multidimensional de las migraciones internacionales, en la que los aspectos del desarrollo de los países de origen cobraban especial importancia. A este documento le han seguido un extenso número de trabajos y encuentros realizados en el marco de las Naciones Unidas y en otros marcos internacionales.

1.3 La Unión Europea ha participado en este debate y ha dado pasos para considerar las políticas migratorias en relación con las de cooperación al desarrollo. La Comisión Europea ya había publicado en 2002 una Comunicación sobre migración y relaciones con países terceros ⁽²⁾ en la que planteaba una visión amplia del tema de las migraciones, para que no se reduzca a la lucha contra la inmigración irregular, para que tenga en cuenta sus beneficios y se relacione con los objetivos de lucha contra la pobreza. En la Comunicación se hacía referencia a la importancia de las remesas, a la fuga de cerebros por el reclutamiento que hacen los países ricos (entre ellos la UE), al retorno y a otros aspectos, considerando todas estas cuestiones en relación con los objetivos del desarrollo de los países emisores.

1.4 Igualmente, en el Reglamento aprobado en 2004, que establece el apoyo financiero que tendrán los terceros países para la gestión de la migración y el asilo (Aeneas) ⁽³⁾, se plan-

teaba la posibilidad de financiar acciones dirigidas a una gestión de las migraciones que tenga en cuenta los intereses de los países de origen (el Reglamento busca sobre todo la financiación de acciones para la lucha contra la inmigración irregular).

1.5 Pero el documento que trata de manera más amplia este tema ha sido, hasta el momento, la Comunicación sobre el nexo entre migración y desarrollo, presentada por la Comisión a finales de 2005 ⁽⁴⁾. Con esta Comunicación se da continuidad a la Comunicación de 2002, pero, a diferencia de aquella, se centra más en lo que conecta las migraciones y el desarrollo (dejando de lado otros aspectos como los relacionados con la lucha contra la inmigración irregular). Se desarrollan nuevos aspectos en relación con temas como el de las remesas, la potenciación del papel de las organizaciones de las diásporas para el desarrollo, la circulación de cerebros (y la reducción de la incidencia negativa que tiene la fuga de cerebros), etc.

1.6 Esta Comunicación se complementa con un documento de la Comisión elaborado específicamente para la participación en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo ⁽⁵⁾.

1.7 Una nueva Comunicación ⁽⁶⁾ de la Comisión ha desarrollado este enfoque al proponer políticas de inmigración circular y de asociaciones de movilidad entre la UE y los terceros países. La opinión del CESE se desarrolla en el apartado 11 de este dictamen.

1.8 El Parlamento Europeo también ha elaborado su propio dictamen ⁽⁷⁾. Incide sobre los mismos temas que los abordados por las Comunicaciones de la Comisión, pero es más incisivo en las propuestas. Critica las políticas de «migración elegida» por fomentar la fuga de cerebros. Propone medidas concretas para el retorno de los más cualificados, como el desarrollo de programas para asumir las diferencias salariales en los casos de los que deseen volver a su país, o medidas para asegurar la transferencia de los derechos de pensión y los derechos de seguridad social a los retornados. También se refiere a la circulación de cerebros, apuesta por las políticas de codesarrollo, propone medidas respecto a las remesas, etc.

⁽¹⁾ 14 y 15 de septiembre de 2006.

⁽²⁾ COM(2002) 703 final de diciembre 2002.

⁽³⁾ Reglamento (CE) 491/2004 de 10 de marzo de 2004.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 final de 1 de noviembre de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 final de 14 de julio de 2006.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final de 16.5.2007.

⁽⁷⁾ 2005/2244(INI).

1.9 El CESE, a través del presente Dictamen y del Dictamen de iniciativa sobre «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»⁽⁸⁾, realiza una nueva contribución a la política de inmigración de la UE, incorporando una nueva perspectiva: la cooperación con los países de origen para favorecer su desarrollo.

2. La dimensión global del paro, de la pobreza y de la desigualdad⁽⁹⁾

2.1 Durante las últimas décadas se ha producido un aumento sin precedentes de la riqueza material y de la prosperidad en el mundo. Al menos en el incremento del PIB. Sin embargo, esta prosperidad se ha repartido de manera muy desigual, pues son numerosos los países y cientos los millones de personas que no han participado del crecimiento de la riqueza.

2.2 El incremento del PIB no refleja con rigor el grado de desarrollo real de una sociedad. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD⁽¹⁰⁾ busca una definición más amplia de desarrollo, más allá del PIB, que incluye, entre otros, la esperanza de vida y los niveles de formación. Sin embargo, no incluye otros indicadores que parecen relevantes, como el respeto a los derechos humanos, la democracia, el acceso al trabajo decente o la igualdad.

2.3 Una cuestión primordial es la falta de empleo o de otro acceso a medios de subsistencia. El desempleo es, por lo general, un factor de motivación clave para que las personas se desplacen a otros lugares donde pueden encontrar mejores oportunidades. La población mundial, que en 2006 era de 6 700 millones, crece a un ritmo de aproximadamente 75 millones al año, esencialmente en los países en desarrollo. Según el informe de la OIT *Tendencias Mundiales del Empleo 2007*, en 2006 la mano de obra en el mundo era de 2 900 millones de personas⁽¹¹⁾. Durante ese mismo año el número de desempleados se estimaba en 195,2 millones de personas, lo que supone aproximadamente el 6,3 % del total de la mano de obra mundial. El número de «trabajadores pobres», o personas que si bien tienen empleo viven con menos del equivalente de 2 dólares al día, ha seguido aumentando hasta situarse en 1 370 millones de trabajadores en 2007⁽¹²⁾.

2.4 La grave situación de los agricultores en los países en desarrollo constituye un poderoso factor económico detrás de las migraciones internacionales, en la actualidad y en el futuro. En 2000, aproximadamente el 43 % de los trabajadores del mundo estaban empleados en la agricultura, y en los países más pobres su situación es, por lo general, peor que la de la población que vive en las aglomeraciones urbanas. Ello es en parte consecuencia, entre otras cosas, del hecho de que las políticas

públicas sea con frecuencia reflejo de los paquetes de medidas de ajuste estructural que han empujado a los países a «modernizar» su producción agrícola para reorientarla hacia la exportación y del consiguiente deterioro de la situación de los pequeños agricultores que, debido a la mayor liberalización del comercio, se han visto abocados a abandonar la agricultura, a un subdesempleo «crónico» o a emigrar de las zonas rurales. De hecho, entre 1980 y 1999 el porcentaje de población urbana en el total de la población pasó del 32 % al 41 % en los países de rentas bajas y medias⁽¹³⁾.

2.5 Hay que subrayar que no hay una correlación automática entre ingresos y desarrollo humano. Países con menores ingresos que otros pueden tener una mayor calificación en el índice de desarrollo humano⁽¹⁴⁾, gracias a las adecuadas políticas públicas o por la ausencia de conflictos.

2.6 En este mundo global los índices más extremos de desarrollo humano corresponden a Noruega y Níger. Los ciudadanos de Noruega son 40 veces más ricos que los de Níger, viven el doble de años y tienen una tasa de escolarización cinco veces superior.

2.7 Al analizar las tendencias de desarrollo humano desde los años setenta, comprobamos que la mayoría de los países han mejorado su índice de desarrollo humano; sin embargo, el África subsahariana es la única excepción: 28 de los 31 países con desarrollo humano más bajo se encuentran en esa región.

2.8 Otros datos que parecen relevantes son los siguientes:

- En las últimas tres décadas el promedio de esperanza de vida al nacer se ha incrementado en 7 años en los países desarrollados y 9 en los países en vía de desarrollo. La única excepción ha sido el África subsahariana, donde la esperanza de vida es más baja que hace 30 años. La esperanza de vida ha retrocedido 20 años en Botswana, y 13 en Zambia.

- La tasa de mortalidad infantil desciende más en los países desarrollados que en los países en vía de desarrollo.

- En el contexto de una economía mundial basada en el conocimiento, la media de escolarización de un niño de un país de ingresos altos, supera los 15 años. En Burkina Faso es inferior a 4. En los países menos desarrollados, el 20 % de los niños no acaban los estudios primarios. En Chad, Malawi o Ruanda, esta cifra supera el 40 %.

- En América Latina, a pesar de las nuevas tendencias más positivas, aún existen graves problemas de pobreza y de desigualdad en el reparto de la riqueza.

⁽⁸⁾ Dictamen de iniciativa CESE adoptado por el Pleno de 12 y 13 de diciembre de 2007 sobre «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA (REX/236 — CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Datos obtenidos del *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (auspiciada por la OIT) (2004).

⁽¹⁰⁾ El último Informe sobre Desarrollo Humano — IDH — (recientemente publicado) es el 2006 (corresponde realmente a datos de 2004).

⁽¹¹⁾ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2007* (Ginebra).

⁽¹²⁾ Informe de la OIT sobre «Indicadores Clave del Mercado de Trabajo» (KILM por su acrónimo en inglés), OIT.

⁽¹³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴⁾ Último Informe sobre Desarrollo Humano.

2.9 La pobreza se ha reducido en el mundo ⁽¹⁵⁾. Pero esta reducción se debe, en gran medida, al desarrollo experimentado en los últimos años por China e India. El 20 % de la población más pobre dispone tan solo del 1,5 % de los ingresos del mundo y tiene ingresos diarios inferiores a 1 USD. El 40 % de la población mundial dispone solamente del 5 % de los ingresos mundiales y vive con menos de 2 USD diarios. Por otro lado, el 90 % de los habitantes de los países de la OCDE se encuentran entre el 20 % de la población mundial que tiene los ingresos más altos. En el extremo contrario, el 50 % de los habitantes del África subsahariana se encuentran entre el 20 % de menores ingresos. Las 500 personas más ricas del mundo tienen unos ingresos (sin contar activos) que superan los de los 416 millones de personas más pobres.

2.10 La pobreza, el paro y la desigualdad son características comunes de los países de origen de la emigración. La ausencia de un trabajo decente, la crisis económica, la falta de perspectivas de desarrollo, las catástrofes y las enfermedades, las guerras, la corrupción y la ineficiencia de algunos gobiernos, la falta de libertad y de instituciones democráticas, impulsan a abandonar su país a numerosas personas en busca de horizontes con mejores perspectivas. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales consideró, en su informe de 2005 para la ONU, que muchos de los flujos migratorios a gran escala, no deseados y difíciles de gestionar, son el resultado de la falta de desarrollo sostenible y de problemas estructurales en numerosos países.

2.11 Por otro lado, las redes delictivas que explotan la trata y el tráfico ilegal de seres humanos se aprovechan de esta situación para enriquecerse con la inmigración irregular. Por consiguiente, es importante que se emprendan acciones apropiadas y concertadas contra esas crueles redes delictivas que se están aprovechando de la condición de gente inocente. Asimismo, es igualmente importante que entre los países de tránsito y destino se coordinen apropiadamente y con eficacia los controles fronterizos, incluidas las fronteras marítimas.

2.12 La promoción de la paz y de la democracia, del crecimiento económico y social y del desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la desigualdad pueden contribuir de forma importante a reducir la emigración no deseada.

2.13 Pero no son los más pobres los que emigran, pues la emigración es inalcanzable para los más desposeídos. Emigran los que tienen un cierto nivel de ingresos (personales o familiares), una mayor formación, un mayor dinamismo y unas mejores condiciones físicas, muy frecuentemente los más jóvenes. La emigración, al menos en un estadio inicial, contribuye a la pérdida de capital humano de los países de origen.

2.14 Aunque no en todos los casos, la pobreza y la falta de oportunidades está en el origen de la decisión de muchas personas que emigran hacia Europa. La UE tiene que colaborar activamente en la lucha contra la pobreza en los países de origen y aplicar un enfoque integral de la política de inmigración.

2.15 El CESE propone que la Unión Europea y los Estados miembros promuevan un nuevo impulso político a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados hace siete años en la

ONU y que se deben alcanzar en el año 2015. Objetivos que se deben completar con el impulso al trabajo decente que promueve la OIT.

2.16 Los avances son lentos, y la comunidad internacional no está impulsando los compromisos políticos necesarios, por ejemplo son pocos los Estados miembros que cumplen con el compromiso de destinar el 0,7 % de su PIB a la ayuda al desarrollo. La evaluación intermedia que ha realizado el Secretario General de la ONU en 2007 ⁽¹⁶⁾ es decepcionante, los avances son escasos e incluso se ha reducido en un 5,1 % la ayuda al desarrollo entre 2005 y 2006.

2.17 El Comité propone a la Comisión Europea que adopte una agenda precisa para impulsar los ocho objetivos del milenio:

- Ganar al hambre: reducir a la mitad la pobreza extrema, es decir reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de un dólar al día.
- Educación universal: garantizar la enseñanza primaria a todos los niños.
- Igualdad: eliminar las desigualdades entre sexos y promover la autonomía de la mujer.
- Mortalidad infantil: reducir en dos terceras partes la muerte de niños menores de cinco años.
- Salud materna: reducir en tres cuartas partes el número de muertes entre mujeres durante el embarazo.
- Pandemias: invertir la tendencia en la propagación de las enfermedades como la malaria o el sida.
- Sostenibilidad: reducir a la mitad el número de personas que no tienen acceso al agua potable y al saneamiento.
- Comercio: establecer un sistema de intercambios multilateral, a la vez que se garantiza la lucha contra la corrupción y la promoción de una buena gobernanza

3. Comercio y desarrollo

3.1 Desde diferentes perspectivas se vincula la apertura comercial con el crecimiento económico, el desarrollo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. El ejemplo más claro está en las actuales negociaciones que tienen lugar en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La actual ronda de negociaciones — Ronda de Doha — se proclamó como la Ronda del Desarrollo. El mismo objetivo tienen los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, en sus siglas en inglés), negociados como parte integrante del Acuerdo de Cotonú que vincula a la Unión Europea y los países ACP o la reciente comunicación de la Comisión Europea «Hacia una estrategia europea de ayuda al comercio» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Véase el informe de 2007 de las Naciones Unidas en el su sitio: www.un.org.

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una estrategia europea de ayuda al comercio — contribución de la Comisión, COM(2007) 163 final.

⁽¹⁵⁾ Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3.2 En ocasiones se vincula la apertura comercial con el desarrollo de los países más pobres, y con la reducción de la inmigración no deseada. En otras, se explica la emigración como consecuencia de la protección de los mercados de los países desarrollados frente a los productos de los países en vías de desarrollo.

3.3 Es preciso considerar la manera en que la promoción del comercio puede contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo. El CESE considera que es una referencia fundamental el reciente estudio conjunto realizado por la Oficina Internacional del Trabajo y la OMC «*Commerce et emploi. Un défi en matière de politiques*» de marzo de 2007.

3.4 En la última década, en la que se han reducido notablemente las barreras comerciales, la pobreza ha disminuido a escala mundial. No obstante, esta reducción de la pobreza se ha concentrado en China e India, aunque limitado a algunas regiones y a algunos sectores sociales. Las experiencias en países que han abierto sus economías son dispares. Países que han basado su desarrollo en la exportación textil, no han reducido significativamente la pobreza. En otros, se ha producido solamente un crecimiento de la economía informal. En Asia las diferencias salariales han disminuido entre trabajadores cualificados y no cualificados mientras que en América Latina, aumentaron ⁽¹⁸⁾.

3.5 El CESE considera que, en contra de lo que piensan las élites que dirigen algunos países en vía de desarrollo, no existe contradicción alguna entre desarrollo y derechos humanos. Los estudios existentes indican que ⁽¹⁹⁾ el aumento de las inversiones internacionales y de las exportaciones se produce en los países que democratizan sus sistemas políticos, promueven los derechos laborales y mejoran la protección social. El respeto a las normas internacionales de la OIT para la promoción del trabajo decente, el apoyo al diálogo social de los interlocutores sociales, y al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, son ejemplos de buena gobernanza que el Comité respalda.

3.6 También, una mayor apertura de sus mercados por parte de los países industrializados puede favorecer el desarrollo, aunque no siempre tiene una consecuencia favorable para todos los países, pues sólo los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo — con mercados nacionales consolidados, infraestructuras de exportación eficientes y sistemas políticos estables — tienen la capacidad de aprovechar la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para incrementar su desarrollo y reducir la pobreza.

3.7 Los efectos de la globalización sobre el desarrollo de los países es muy diferente, en función de las políticas que aplican: los avances democráticos y de respeto a los derechos humanos, las mejoras en la educación, en la salud, en las infraestructuras, y en las políticas de empleo, son las políticas que impulsan el crecimiento y reducen la pobreza y las desigualdades sociales.

3.8 El CESE considera que la UE en el marco de las negociaciones de la OMC debe facilitar el incremento del comercio internacional (especialmente entre la UE, África y América Latina), la extensión de la democracia y de los derechos humanos en el mundo.

3.9 La UE tiene acuerdos de asociación con diversos países del mundo: Euromed, ACP, con Rusia y los vecinos del Este, Mercosur, Comunidad Andina, China, India, etc. El Comité, a través de los dictámenes y de los comités mixtos, promueve que estos acuerdos vayan más allá de los asuntos comerciales e incluyan diversos aspectos sociales.

4. La cooperación al desarrollo

4.1 En la política de cooperación para el desarrollo, la UE debe promover que los países receptores realicen políticas públicas de formación y empleo en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Estas políticas son claves para el desarrollo, junto a la promoción de la paz y el buen gobierno.

4.2 Hasta ahora, las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea han prestado poca atención al papel de las migraciones como factor de lucha contra la pobreza.

4.3 La ayuda oficial al desarrollo se sustenta sobre los principios de justicia social y redistribución de la riqueza. La política de cooperación al desarrollo tiene por objetivo la lucha contra la pobreza y que todas las personas tengan una vida digna. Aunque no pretende directamente ni impulsar ni frenar los movimientos migratorios, luchando contra la pobreza y las desigualdades, puede contribuir a reducir las causas que impulsan a la emigración no voluntaria ⁽²⁰⁾.

4.4 Resulta inaceptable que la política de ayuda al desarrollo se pueda utilizar como elemento de presión en las negociaciones internacionales sobre migraciones tal como algunos líderes europeos plantearon en el Consejo Europeo de Sevilla.

4.5 El CESE considera que la UE puede promover la participación de las comunidades de las diásporas en los proyectos de cooperación. Su contribución puede ser muy importante en la formulación de propuestas y en la evaluación de los resultados, en ocasiones realizadas por expertos de los países donantes que tienen solo un conocimiento parcial de los lugares de recepción.

4.6 La democracia y los derechos humanos, la educación y la formación, la promoción de la autonomía de la mujer, la salud y el medio ambiente son los objetivos prioritarios de la cooperación de la UE. El CESE considera que también es muy importante el fortalecimiento y la promoción de las organizaciones de la sociedad civil.

⁽¹⁸⁾ Informe citado de OIT y OMC.

⁽¹⁹⁾ Informe del Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results* y los informes de la OCDE sobre comercio y trabajo.

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

4.7 La creación de redes y comisiones mixtas entre interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil de los países de origen y de acogida pueden ser objeto de las ayudas de la UE. Por ejemplo: la sensibilización de la población es un componente fundamental de las políticas de cooperación al desarrollo. Debería informarse a la opinión pública de los países europeos de acogida, de la cultura, de las condiciones de vida, de trabajo, sociales o políticas de los países de origen de la emigración.

5. Una política europea de inmigración en colaboración con los países de origen

5.1 Resulta sorprendente que los Estados miembros de la UE continúen sin ratificar la «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares» adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que está en vigor el 1 de julio de 2003. El CESE ⁽²¹⁾ propone de nuevo que la UE y sus Estados miembros ratifiquen la Convención. El Comité, de acuerdo con los objetivos de los Consejos Europeos de Tampere y de La Haya, considera que el respeto a los derechos humanos y la igualdad de trato debe ser la base de la política europea de inmigración.

5.2 El CESE propone a la Comisión, al Parlamento y al Consejo de la UE, que en el ámbito de la política exterior promuevan **un marco normativo internacional para las migraciones**, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe comprender:

- La Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y sus familiares.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD).
- La Convención sobre los derechos del niño (CRC).
- Los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (C 97 y C 143).
- La declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- El Marco Multilateral de la OIT sobre las migraciones laborales.
- La Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la ONU de 2001 contra el Racismo.

5.3 El diseño actual de las políticas de inmigración se ha centrado en aspectos adecuados, que el CESE ha respaldado,

pero que responden solo a los intereses de los países europeos, en tanto que países receptores: luchar contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, dar satisfacción a las necesidades de nuestros mercados de trabajo y nuestro desarrollo económico; así se consideran los problemas de convivencia o de identidad, se definen las políticas de admisión para atraer a inmigrantes altamente cualificados al tiempo que rechazamos otros. En función de estas consideraciones, los europeos nos dotamos de políticas de inmigración más abiertas o más restrictivas, pero siempre pensando exclusivamente en los efectos que la inmigración tiene en las sociedades europeas.

5.4 Sin embargo, la UE y la mayor parte de los Estados miembros tienen una política de cooperación al desarrollo muy activa; y además Europa tiene acuerdos de vecindad y de asociación con numerosos países del mundo. Pero, sin embargo, estas políticas se han aplicado anteriormente con una relación insuficiente con la política de inmigración, como si fueran compartimentos estancos, pensando de manera equivocada que se puede tener una política migratoria sin la colaboración de los países de origen.

5.5 Son numerosos los estudios acerca de los efectos que las migraciones tienen para los países en desarrollo. De todos los informes se desprende una conclusión general: la contribución de los migrantes es positiva para el desarrollo económico y social de los países de origen, aunque para algunos países también tiene ciertos efectos negativos. Entre los positivos se destaca la importancia de las remesas y entre los negativos la fuga de cerebros y la pérdida de recursos humanos.

5.6 El CESE apoya un nuevo enfoque para las políticas europeas: que la política de inmigración se gestione en colaboración con los países de origen, para que las migraciones sean un factor de desarrollo para esos países. Ello supone replantear muchos aspectos de esas políticas, incluso los que se refieren a los criterios de admisión, o las posibilidades de movilidad de los inmigrantes.

6. Las migraciones son positivas tanto para los países de origen como para los de acogida

6.1 Los beneficios de la inmigración para los países receptores han sido ampliamente expuestos en otros dictámenes del CESE. En el caso de los países europeos, la inmigración ha venido a satisfacer las necesidades de los mercados de trabajo a causa de la evolución demográfica ⁽²²⁾. Los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo que no son cubiertos por los trabajadores autóctonos, y contribuyen al desarrollo económico, a la creación de empleo y al progreso social. Como señala el Informe del Secretario General en la celebración del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el

⁽²¹⁾ Dictamen de iniciativa CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 302 de 7.12.2004).

⁽²²⁾ Véase el dictamen del CESE de 9 de junio de 2005 sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 286 de 17.11.2005).

Desarrollo, «los inmigrantes favorecen el crecimiento económico en los países de acogida al mantener la viabilidad de actividades económicas que, de no ser por ellos, se externalizarían; y lo impulsan también al aumentar la población activa y el número de consumidores, y al aportar su capacidad empresarial»⁽²³⁾. El Comité ha propuesto también que la UE refuerce las políticas de integración⁽²⁴⁾. Las migraciones pueden ser positivas para todos: para los migrantes, para las sociedades de acogida y para los países de origen.

6.2 Para los países en desarrollo, la emigración permite la salida de los excedentes de mano de obra con la consiguiente reducción del desempleo, y supone un importante mecanismo de alivio de la pobreza debido a la magnitud de las remesas que envían los emigrantes a sus familias. Por otra parte, los emigrantes, cuando retornan, juegan un papel cada vez más importante de dinamización económica en la medida en que intervienen como empresarios o promotores de pequeños negocios y transmiten nuevos conocimientos y tecnologías. Pero también hay efectos negativos como la pérdida de los jóvenes más formados y más emprendedores.

6.3 El CESE propone que a través de la colaboración con los países de origen se multipliquen los efectos positivos y se limiten los negativos. Este es uno de los desafíos de nuestro tiempo. En el Informe final de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales se señalaba que el desafío de hoy consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas; se señalaba también que las migraciones deben formar parte de las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y mundiales, y que para alcanzar este objetivo, los países receptores han de reconocer claramente que también son beneficiosas para ellos⁽²⁵⁾.

6.4 La migración no puede ser un motor de desarrollo de manera aislada de otros factores políticos, económicos y sociales. Por eso el CESE considera que es preciso que la UE disponga de un nuevo enfoque de la política de inmigración y de desarrollo, en cooperación con los países de origen, promoviendo el desarrollo a través de procesos de cambios estructurales que favorezcan la democracia y el buen gobierno y ayuden a reducir la desigualdad, mejorar el capital humano y las infraestructuras necesarias para que el desarrollo sea sostenible.

7. Los beneficios de las remesas

7.1 Las remesas son recursos personales de los inmigrantes, pero para algunos países de origen han adquirido una gran importancia como fuente de ingresos. Las cifras hablan por sí

⁽²³⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871. 2006. *Migración internacional y desarrollo. Informe del Secretario General*.
<http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

⁽²⁴⁾ Véanse el Dictamen de iniciativa CESE de 21 de marzo de 2002 sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, coponente: Sr. MELÍCIAS (DO C 125 de 27.5.2002), Dictamen de iniciativa CESE de 13 de septiembre 2006 sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 318 de 23.12.2006. y la Conferencia, organizada conjuntamente con la Comisión Europea en septiembre de 2002 sobre la integración.

⁽²⁵⁾ Véase: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. 2005. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*.
<http://www.gcim.org/en/>.

solos: en 2005, según estimaciones del Banco Mundial, las remesas que recibían los países en desarrollo ascendían a 167 000 millones de dólares (cuando en 1990 las mismas estimaciones las situaban en 69 000 millones). El Secretario General de la ONU ha afirmado que en el año 2006 los emigrantes enviaron 264 000 millones de dólares. Esa cantidad es casi el cuádruplo de la ayuda oficial al desarrollo. En algunos países también es superior a las inversiones extranjeras.

7.2 Las remesas constituyen una ayuda continuada y estable al mantenimiento familiar. Los inmigrantes y sus familias son los principales protagonistas de estas transferencias internacionales de dinero. En Europa entre el 60 % y el 70 % de los inmigrantes envían dinero a sus familias. Principalmente se invierten en consumo directo, pero no sólo de productos materiales, ya que buena parte de lo recibido por las remesas se gasta en educación y salud, lo que comporta la mejora del capital humano. La economía de los lugares en los que se reciben las remesas se ve beneficiada por el aumento del consumo y por la inversión en pequeños negocios. La circulación de más dinero también beneficia el desarrollo del sector financiero. Los ingresos en divisas europeas también ayudan al equilibrio financiero de los países de origen.

7.3 Pero junto a los beneficios también pueden producirse problemas: algunos productos de consumo suben de precio, y aumentan las dificultades para las familias que no reciben remesas; algunos cultivos y algunos sectores de la producción (los de menor rentabilidad) se abandonan, como también se abandonan determinados puestos de trabajo, porque los ingresos que aportan son muy pequeños al ser comparados con los de las remesas.

7.4 Estos problemas han de ser tenidos en cuenta, pero la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales concluyó que, en conjunto, constituyen un importante factor positivo para los países en desarrollo: «Los envíos de dinero por conductos oficiales proporcionan una importante fuente de divisas a los países destinatarios, realzan la capacidad del sector financiero, ayudan a atraer inversiones adicionales y proporcionan cierto aplacamiento para los préstamos soberanos»⁽²⁶⁾.

7.5 En necesario reducir las vías informales de las transferencias, pues conllevan mayores costes y riesgos. En muchas ocasiones se crean redes informales como consecuencia de la ausencia de instituciones financieras competitivas en las zonas más remotas. El CESE considera que para optimizar el beneficio para los países de origen, es necesario abaratar el coste de la intermediación financiera de las remesas. En numerosas ocasiones estos costes son exagerados y no se corresponden con el coste de otras transacciones económicas internacionales. Los expertos calculan que el coste varía notablemente de unas regiones a otras, por ejemplo las transferencias desde España a América Latina y el Caribe cuestan el 2 %; y sin embargo, entre 8 % o 10 % desde Europa a la mayoría de los países de África.

⁽²⁶⁾ Véase: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. 2005. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*.
<http://www.gcim.org/en/>.

Las autoridades y los supervisores europeos del sector financiero deben impulsar un comportamiento ético y socialmente responsable de los bancos europeos para reducir los costes de las remesas. También es necesario la mejora de la eficiencia de los bancos en los países de origen, que en muchos casos tiene una estructura y unas garantías insuficientes. Europa debe promover acuerdos entre el sector financiero de ambos lados, bajo la mediación de los gobiernos y las organizaciones internacionales, para reducir el coste final de las transferencias. Los bancos pueden impulsar sistemas de buenas prácticas a través de acuerdos de responsabilidad social.

7.6 La Comisión ha anunciado la elaboración de una Directiva para obligar a los prestadores de servicios financieros a tener una mayor transparencia en las comisiones que cobran a sus clientes. En relación con las remesas, esta Directiva debe ser muy exigente para terminar con los excesos actuales. Los reguladores de los sistemas financieros deben vigilar también para que no se apliquen en las intermediaciones tipos de cambio inadecuados que encarecen abusivamente el coste final de las remesas.

7.7 El CESE propone que se utilicen las remesas para fomentar la inversión en actividades económicas y sociales. Los bancos, en colaboración con las autoridades locales, pueden desarrollar nuevos sistemas de créditos vinculados a las remesas, para financiar actividades económicas e iniciativas empresariales. Para ello, es necesario que el sector financiero local tenga una estructura y una solvencia adecuada.

7.8 Los gastos en educación y en sanidad son las inversiones más importantes de las familias que reciben las remesas. Es necesario promover instrumentos financieros, de aseguramiento y de crédito vinculados a las remesas con el objetivo de alcanzar logros educativos y de salud más altos.

8. Las diásporas como redes transnacionales

8.1 En el mundo globalizado de las últimas décadas se ha producido un significativo aumento de las migraciones internacionales: ha crecido con fuerza el número de migrantes ⁽²⁷⁾, ha crecido el número de países emisores, ha crecido el de países receptores y ha crecido el de países que son a su vez emisores y receptores. Este aumento de las migraciones se da en un contexto que lo facilita: el abaratamiento del transporte y de las comunicaciones. Hoy es más fácil (si se salvan los controles fronterizos) desplazarse internacionalmente, y hacerlo incluso entre los puntos más distantes del planeta.

8.2 El abaratamiento de los viajes, especialmente en el tráfico aéreo, junto a los actuales sistemas de comunicación telefónica y electrónica, están permitiendo el aumento sin precedentes de la comunicación y de las relaciones entre las personas, entre los

puntos de origen y los de destino de las migraciones. Personas que emigraron y se dispersaron por diversos lugares de destino, mantienen hoy una relación en red mucho más estrecha y fluida que la que podían mantener años atrás.

8.3 Las redes de emigrantes desempeñan cada vez un mayor papel en los procesos migratorios: las redes ayudan a las personas a decidir su proyecto migratorio, facilitan el viaje y el tránsito; y también ayudan en la acogida en el país de destino, en el acceso a la vivienda y en la búsqueda de empleo.

8.4 Los emigrantes están favoreciendo los negocios en los lugares de origen. Por ejemplo, muchos de los comercios que los inmigrantes crean en los lugares de destino importan productos de los países de origen, favoreciendo así su producción y comercialización. El aumento de los viajes potencia sus empresas de transporte. En muchas ocasiones, cuando los inmigrantes alcanzan una posición económica fuerte en el país de destino, realizan inversiones directas en el de origen: de esta manera se están desarrollando muchos negocios en algunas regiones de China y en el sector informático en India y Pakistán. También muchos inmigrantes impulsan actividades económicas y negocios en África y en América Latina.

8.5 Cada vez más empresas internacionales contratan a personas de origen inmigrante para implantar sus negocios en el país de origen. Son numerosas las empresas multinacionales europeas que reclutan entre los inmigrantes sus directivos y sus técnicos con el objetivo de internacionalizar sus actividades.

8.6 Las diásporas, organizadas en redes transnacionales, pueden también ayudar a que parte de las remesas se canalicen hacia actividades económicas y para proyectos empresariales. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE pueden colaborar con las redes de inmigrantes, pues estas redes constituyen oportunidades para canalizar con eficacia las ayudas y multiplicar la capacidad de inversión de las diásporas.

8.7 Las diásporas en determinados lugares, funcionando en forma de red, están invirtiendo en sus países de origen. Hay proyectos ejemplares, como el programa «tres por uno» que se desarrolla en México, que consiste en que las asociaciones de migrantes originarios de una misma localidad invierten en proyectos para el desarrollo de ésta, pero por cada dólar que las asociaciones envían, pone otro cada uno de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal ⁽²⁸⁾.

8.8 La UE debe apoyar a las redes transnacionales de las diásporas porque es una forma de favorecer el desarrollo de los países de origen. Las asociaciones en red de una misma ciudad de origen, pueden canalizar de manera colectiva algunas inversiones que se pueden multiplicar con las aportaciones europeas y nacionales.

⁽²⁷⁾ En 1990 había 155 millones de migrantes y en 2005 se habían convertido en 191 millones.

⁽²⁸⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871, 2006: 71. *Obra citada.*

8.9 La Comisión Europea y los Estados miembros, en colaboración con los países de origen y las organizaciones de la sociedad civil, deben promover entornos favorables que permitan a las diásporas optimizar el impacto que para el desarrollo ejercen sus actividades. El Comité propone que parte de los fondos públicos de la UE y de los Estados miembros se dirija a las actividades de desarrollo promovidas por las comunidades de las diásporas. La colaboración pública-privada es fundamental para el éxito del desarrollo de las actividades económicas y sociales. Algunos ejemplos de buenas prácticas:

8.9.1 IntEnt, con sede en los Países Bajos, ha apoyado durante los últimos diez años a casi 2 000 empresarios de la diáspora de Surinam, Ghana, Marruecos, Antillas y Turquía, movilizando 12,5 millones de euros para crear 200 empresas, que han empleado a 840 personas en sus países de origen.

8.9.2 Formado en 1986 en Marsella, Migrations & Développement apoya a diversas organizaciones de inmigrantes marroquíes (incluyendo a jóvenes franceses de origen marroquí) para movilizar ayudas para sus lugares de origen en Marruecos. Miles de inmigrantes de la diáspora han contribuido financieramente a diversos proyectos, y 300 de ellos se involucraron directamente en la implementación, beneficiando a más de 50 000 personas en Marruecos.

8.9.3 Las entidades de la diáspora del Reino Unido han estado a la vanguardia de la campaña RemitAid⁽²⁹⁾ para la desgravación fiscal de las remesas colectivas enviadas para el desarrollo de los países de origen. El marco RemitAid da soporte a las iniciativas de desarrollo de las diásporas a través de un capital común construido con las devoluciones de impuestos de las remesas (similar al esquema grift-aid que aplica desgravación fiscal para donaciones caritativas domésticas).

8.9.4 La Organización filipina para Migración y Desarrollo (Philcomdev) es una red recientemente formada de organizaciones de emigrantes y familiares, ONG, cooperativas, sindicatos, organizaciones de microfinanzas, empresas sociales, redes en las Filipinas y en el extranjero, que se actúan en los asuntos de la migración y el desarrollo en su país.

8.10 En el marco de las ayudas europeas al desarrollo se deben apoyar también el comercio hacia Europa de los productos que provengan de los países de origen y sean canalizados a través de los sistemas de «comercio justo» por las redes de las diásporas.

8.11 El CESE propone que se apoye también la inversión directa, tanto de migrantes individuales como de sus asociaciones. La inversión en proyectos del sector turístico o en la agricultura, por ejemplo, ofrecen amplias posibilidades de desarrollo en muchos lugares de origen. Los créditos, concedidos a migrantes o a asociaciones de las diásporas para proyectos comerciales o de inversión directa en origen, son una forma de

apoyo que debe ser potenciada en los países europeos a través de las políticas de cooperación.

9. El retorno y la ampliación de las posibilidades de circulación, como forma de recuperación de capital humano

9.1 Parte de los migrantes internacionales son trabajadores cualificados o altamente cualificados. Ello conlleva uno de los efectos más negativos de las migraciones para los países en desarrollo: la pérdida de «cerebros». No todos los países emisores sufren de la misma forma los daños de la llamada fuga de cerebros, pero, para algunos, constituye un auténtico desastre. Como señala el informe SOPEMI, «entre el 33 % y el 55 % de las personas muy instruidas de Angola, Burundi, Ghana, Kenya, Mauricio, Mozambique, Sierra Leona, Tanzania y Uganda viven en países de la OCDE»⁽³⁰⁾. El sector de la sanidad en África es uno de los más castigados por este aspecto, como también lo es el de la educación.

9.2 Hay países emisores en los que el efecto de la emigración de titulados y trabajadores altamente cualificados no es tan negativo. La salida, por ejemplo, de trabajadores especializados en las tecnologías de la información de India y Pakistán no tiene repercusiones negativas, porque estos países tienen un sistema educativo de formación de informáticos muy potente y no se ven privados de ellos.

9.3 La emigración de «cerebros», cuando no tiene grandes dimensiones puede, incluso, resultar beneficiosa para el país emisor porque siempre se producen procesos de retorno o de circulación que favorece la aportación de nuevos conocimientos, tecnologías, y de proyectos empresariales. Así está ocurriendo en países como Brasil o India. Pero son muy numerosos los países para los que el drenaje de cerebros supone una pérdida insustituible de especialistas y profesionales cualificados.

9.4 Este drenaje de cerebros está beneficiando a los países europeos de acogida. Desde el año 2002, en distintos países europeos, han ido modificándose las legislaciones de inmigración para facilitar la entrada de trabajadores muy cualificados.

9.5 También la Unión Europea va a impulsar una política de inmigración selectiva: el Plan en Materia de Inmigración Legal⁽³¹⁾ prevé la elaboración de una directiva específica para la admisión de trabajadores muy cualificados, que la Comisión presentará en septiembre y sobre la que el Comité elaborará un dictamen. Sin embargo, no está previsto elaborar una Directiva general de admisión. A pesar de las críticas que han recibido por parte del CESE y por el Parlamento Europeo⁽³²⁾, estas políticas de «inmigración selectiva» se van a desarrollar en Europa, con el riesgo de agravar los problemas para algunos países. El Comité sin embargo opina que esta legislación debería ser favorable para todos: para los países de origen y de acogida y para los inmigrantes mismos.

⁽³⁰⁾ Véase: SOPEMI 2005, OCDE.

⁽³¹⁾ COM(2005) 669 final de 21 de diciembre de 2005.

⁽³²⁾ 2005/2244(INI) y Dictamen CESE de 9 de junio de 2005 sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) DO C 286 de 17.11.2005.

⁽²⁹⁾ Véase: www.RemitAid.org.

9.6 La coherencia entre las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo exige que los países receptores afronten con decisión y con rigor el problema del drenaje de cerebros. Para ello, el primer aspecto a considerar es que los problemas que origina para el país de origen la salida de trabajadores especializados podrían convertirse en beneficios si esos trabajadores vuelven con nuevos conocimientos útiles para las empresas, la economía o los servicios públicos de su país. Los migrantes retornados pueden ser un vehículo de transferencia, no solo de conocimientos y tecnologías, sino también de inversiones.

9.7 Favorecer el retorno resultará, desde esta perspectiva, favorable al desarrollo de los países de origen. Debe ser un retorno plenamente voluntario, que se produce cuando el trabajador cualificado encuentra condiciones favorables para seguir desarrollando su actividad profesional en su país de origen. El reto, por tanto, está en crear esas condiciones favorables.

9.8 Para favorecer el retorno voluntario de los trabajadores cualificados es preciso que la vuelta al país de origen no suponga la pérdida de su permiso de trabajo y residencia en Europa (o de la nueva ciudadanía adquirida). Solo de esta manera será posible una inmigración circular.

9.9 El retorno se favorece también transfiriendo al país de origen los derechos sociales de los retornados. Hay que lograr que funcione correctamente la transferencia de pensiones y la de derechos de seguridad social, incluida la atención sanitaria. El Informe del Secretario General en la celebración del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo señalaba que la gran mayoría de los migrantes internacionales se encuentran con obstáculos a la transferibilidad de las pensiones; y aunque que se han realizado numerosos acuerdos bilaterales, propone que se elabore un marco internacional más garantista. El convenio de la OIT nº 157 (1982) sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social sólo ha sido ratificado por tres países (España, Filipinas y Suecia) ⁽³³⁾. El Comité propone a los demás Estados miembros a que ratifiquen el Convenio 157 de la OIT.

9.10 A través de las políticas europeas de cooperación al desarrollo, se han de adoptar programas para evitar el drenaje de cerebros y para facilitar el retorno voluntario de los trabajadores cualificados, e invertir en los países de origen en los sectores y actividades de alta calificación.

9.11 El CESE está de acuerdo con la Comisión que ha propuesto que los Estados miembros elaboren códigos de buenas prácticas para gestionar la admisión de inmigrantes muy cualificados en colaboración con los países de origen.

9.12 La UE debe colaborar muy activamente en la formación de los jóvenes en los países de origen de la inmigración. Esos países sufren la pérdida de gran parte de su capital humano

mejor formado, que es aprovechado por las sociedades europeas. La cooperación en formación es una manera justa de compensación con esos países que de esta manera podrán disponer en el futuro del capital humano que precisan para su desarrollo.

9.13 El CESE quiere destacar la importancia de los convenios y asociaciones con los países de origen que pueden desarrollar las Universidades europeas, los hospitales, las empresas y los centros tecnológicos y de investigación, con el objetivo de que algunos profesionales muy cualificados desarrollen su actividad en los países de origen, con salarios, derechos sociales y medios profesionales comparables a los europeos.

10. Una política de admisión de inmigrantes coherente con los objetivos del desarrollo: Acoger es contribuir al desarrollo

10.1 La Unión Europea y los Estados miembros deben modificar las políticas de admisión para permitir la inmigración legal de inmigrantes a través de procedimientos flexibles y transparentes. El CESE ya ha propuesto a la Comisión en el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽³⁴⁾ que son necesarias políticas abiertas para la admisión, tanto de los trabajadores muy cualificados como los de menor calificación. Aunque comprendiendo la posición adoptada por algunos Gobiernos, el Comité ha propuesto también que los Estados miembros pongan fin al período transitorio que limita la libertad de residencia y trabajo de los ciudadanos de algunos de los nuevos Estados miembros.

10.2 Se debe reducir la inmigración irregular con políticas dirigidas hacia el interior de Europa, como por ejemplo luchando contra el empleo de inmigrantes irregulares a través de una legislación comunitaria ⁽³⁵⁾ que el Comité examinará en otro dictamen que está en proceso de elaboración, el control de las fronteras y la lucha contra el tráfico de seres humanos, y la cooperación con los países de origen y de tránsito. La UE ha de ser solidaria compartiendo los gastos con los países del sur de Europa que tienen que gestionar la llegada masiva de inmigrantes irregulares y realizar numerosas operaciones de salvamento marítimo y de acogida y atención humanitaria. En circunstancias excepcionales también será necesario regularizar la situación legal de las numerosas personas «sin papeles» que se encuentran en la UE, que son víctimas de explotación laboral y que no pueden participar en las políticas de integración.

10.3 Entre las políticas de admisión más flexibles es necesario promover los sistemas de migración temporal y la circulación de los inmigrantes, tanto para los trabajadores muy cualificados como para los de menor calificación.

⁽³³⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871, 2006: 80. *Obra citada.*

⁽³⁴⁾ Véase el dictamen del CESE del 10 de diciembre de 2003 sobre «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo» (ponente: Sr. PARIZÁ CASTAÑOS), en el DO C 80 de 30.3.2004.

⁽³⁵⁾ Véase la Propuesta de Directiva de 16 de mayo de 2007 sobre sanciones mínimas para empresas que emplean trabajadores inmigrantes irregulares (COM(2007) 249 final).

10.4 Para que sea realista un sistema de inmigración temporal es necesario que la legislación comunitaria ofrezca permisos de corta duración muy flexibles, combinados con procesos de retorno y garantías para nuevas contrataciones en años sucesivos. De esta manera muchos de los inmigrantes usarán los canales legales y no permanecerán en Europa de manera irregular cuando finalice su permiso de residencia.

10.5 El CESE anima a que la UE y los Estados miembros acuerden con los países de origen procedimientos de inmigración circular que facilite la movilidad de la inmigración a través de procedimientos flexibles y transparentes. Estos acuerdos tienen que ser equilibrados, en el interés de ambas partes, con el objetivo de que la inmigración sea también un factor de desarrollo para los países de origen.

10.6 También pueden ser útiles procedimientos de admisión temporal que incluyan convenios de formación y de reconocimientos de calificaciones profesionales, de esta manera los inmigrantes temporales que trabajen en Europa podrán mejorar su calificación profesional, y tras el retorno, ampliar sus oportunidades laborales y contribuir al desarrollo económico y social de los países.

10.7 La rigidez actual de las legislaciones europeas constituye un gran obstáculo para la inmigración circular. Para facilitar la circulación de los inmigrantes, el retorno y el desarrollo de iniciativas empresariales en el país de origen, la legislación europea de inmigración debe permitir el mantenimiento a largo plazo del derecho a la residencia permanente.

10.8 Para ello, el CESE propone que la Directiva del estatuto del residente de larga duración sea modificada para que el período de tiempo en que los residentes conserven su derecho permanente, pase del año actual a los cinco años. En el Dictamen, el CESE ⁽³⁶⁾ consideró que un año (o dos, como figuraba en la propuesta inicial de la Comisión) era un plazo de tiempo demasiado corto para que muchos inmigrantes decidiesen afrontar el reto de iniciar un proyecto profesional de retorno en su lugar de origen.

10.9 Ahora, cuando la UE está impulsando un enfoque global para la política de inmigración, considerando la coherencia entre las políticas de inmigración con las de desarrollo, es necesario que toda persona con residencia de larga duración en un Estado miembro, pueda volver a su país de origen y no pierda su derecho de residencia durante al menos cinco años.

11. Promover la migración circular y las asociaciones de movilidad

11.1 La Comisión Europea ha publicado en mayo una importante Comunicación ⁽³⁷⁾ sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países. A pesar de que el presente dictamen es de iniciativa, constituye también la contribución del CESE al debate abierto por la Comisión. En

distintos apartados del dictamen se encuentran las propuestas del CESE a algunas de las cuestiones que la Comisión plantea en su Comunicación.

11.2 La Comunicación se divide en dos partes, la primera plantea la conveniencia de desarrollar asociaciones de movilidad con terceros países y la segunda se refiere más específicamente a la migración circular.

11.3 El Comité apoya la propuesta de **las asociaciones de movilidad**, para que la UE y los Estados miembros ofrezcan oportunidades para la inmigración legal, a través de procedimientos flexibles y transparentes. Las asociaciones se plantean sobre la base de compromisos, tanto de los países emisores de migrantes, como de los Estados miembros de la UE.

11.4 Los compromisos que se exigen a los emisores son los que ya se vienen planteando en relación con la lucha contra la inmigración irregular, y son muy precisos: readmisión, control de fronteras, seguridad de los documentos de viaje, lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos, etc. Es importante que dichos países respeten sus obligaciones internacionales en el marco del Acuerdo de Cotonú y, en particular, las disposiciones del artículo 13. El Comité considera que algunos países que tienen un «estado débil» van a tener muchas dificultades para cumplir estas condiciones, y por ello propone que las asociaciones de movilidad se adapten a las características de cada país de origen, con flexibilidad.

11.5 Los compromisos para los Estados miembros pueden ser entre otros de cuatro tipos:

11.5.1 En primer lugar, los de ofrecer mejores oportunidades de migración legal, respetando el principio de preferencia comunitaria para los ciudadanos de la UE, que el Comité comparte. El CESE está de acuerdo en que varios Estados miembros (cooperación reforzada) puedan ofrecer a los países de origen, una oferta conjunta, y que esta oferta de asociación sea de la UE, a través de cuotas y de instrumentos de adaptación a los mercados de trabajo europeos.

11.5.2 En segundo lugar, la Comisión europea y los Estados miembros proporcionarán a los terceros países asistencia técnica y financiera para gestionar los flujos de migración legal. El Comité considera que los fondos comunitarios disponibles en el programa temático sobre migración y asilo serán insuficientes, y por lo tanto propone a la Comisión, al Parlamento y al Consejo un aumento importante de estos fondos en el futuro.

11.5.3 En tercer lugar, el Comité también comparte que las asociaciones de movilidad, de acuerdo con los países de origen, podrán desalentar la inmigración de algunas profesiones para evitar la fuga de cerebros (por ejemplo entre los sanitarios de algunos países europeos). Los acuerdos deberán favorecer la inmigración circular así como el retorno de los inmigrantes temporales.

⁽³⁶⁾ Véase el dictamen del CESE del 3 de octubre de 2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 36 de 8.2.2002).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 final, «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países».

11.5.4 Y, en cuarto lugar, la UE y los Estados miembros mejorarán los procedimientos de expedición de visados para estancias de corta duración. El CESE ha propuesto en diversos dictámenes que es preciso mejorar la organización de los servicios consulares de los Estados miembros de la UE en los países de origen; que las Delegaciones de la Comisión colaboren con los Estados miembros en los asuntos de las migraciones; y que se utilice la red EURES para conocer las demandas de empleo existentes en la UE. El Comité comparte la propuesta de la Comisión para que se puedan producir cooperaciones reforzadas entre varios Estados miembros al abrir centros comunes de solicitud de visados, y que se refuercen las instrucciones consulares comunes para expedir visados de entradas múltiples para los nacionales de terceros países que necesiten viajar frecuentemente, y que se faciliten los visados para algunas categorías de personas definidas en los acuerdos de movilidad.

11.6 La Comisión plantea la conveniencia de facilitar la **inmigración circular**. El CESE considera que las actuales legislaciones de inmigración son muy rígidas y no son satisfactorias ni para los inmigrantes, ni para los países de origen, ni para los países europeos de acogida. En diversos Dictámenes el CESE ha propuesto legislaciones más flexibles, para facilitar sistemas de inmigración circular que sean respetuosos con la voluntad de las personas. Los derechos fundamentales de los inmigrantes deben estar plenamente protegidos, especialmente los derechos sociales y laborales y el derecho a vivir con la familia.

11.7 La Comisión propone dos formas de inmigración circular: la de los nacionales de terceros países establecidos en la UE, para que puedan desarrollar actividades en su país de origen conservando su derecho a la residencia en un Estado miembro. Y la migración circular para personas que residen en un tercer país, para que vengan a la UE a trabajar, estudiar o formarse, o una combinación de las tres cosas, y cuando termine su permiso, regresen al país de origen, conservando la posibilidad de regreso a la UE a través de procedimientos simplificados de admisión.

11.8 El Comité considera que sólo se construye un sistema de migración circular cuando los migrantes, temporales o no, que han retornado a su país de origen, tienen la posibilidad de volver legalmente al Estado europeo en el que residieron. Potenciar la migración circular es, sobre todo, establecer mecanismos para que la vuelta al país europeo de residencia sea de manera flexible.

11.9 El CESE está de acuerdo con la Comisión en su propuesta para elaborar un marco legislativo de la UE que promueva la inmigración circular. Para ello habrá que modificar algunas Directivas que están en vigor, y acordar criterios adecuados para la elaboración de las nuevas Directivas previstas en el programa legislativo, tales como:

11.9.1 Propuesta de Directiva sobre la admisión de inmigrantes con alto nivel de formación: el Comité considera adecuada la propuesta de la Comisión para facilitar aún más los procedimientos de admisión para las personas que ya hayan residido legalmente en la UE durante cierto tiempo (para un trabajo, estudios u otros tipos de formación altamente cualificados).

11.9.2 Propuesta de Directiva sobre la admisión de inmigrantes estacionales: El Comité propone que se elabore un permiso plurianual de residencia/trabajo para inmigrantes estacionales, que permita su regreso durante cinco años seguidos, que puedan ser prorrogados a otros cinco, para realizar el trabajo estacional.

11.9.3 Propuesta de Directiva sobre la admisión de las personas en prácticas remuneradas: El Comité considera que es positivo para la formación de los nacionales de terceros países y para el desarrollo de su país, facilitar la posibilidad de que vengan a Europa para un período de formación, y de esta manera contribuir a fomentar la circulación de cerebros y la transferencia de conocimientos. Para incrementar la circularidad, la propuesta podría prever la posibilidad de que las personas que hayan estado anteriormente en un período de formación regresen durante períodos limitados (entre 1 y 5 años) para recibir formación adicional, cuando así proceda para mejorar sus calificaciones.

11.9.4 El CESE propone a la Comisión que promueva algunas modificaciones a varias Directivas en vigor para favorecer la migración circular: Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración: Actualmente la Directiva estipula que, por regla general, el estatuto de residente de larga duración se retirará en caso de ausencia de más de 12 meses consecutivos del territorio de la Comunidad. La Comisión propone ampliar este período a dos o tres años, y el Comité considera que cinco años es un período de tiempo más adecuado.

11.9.5 Directiva 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, y Directiva 2005/71/CE relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica: el Comité está de acuerdo en modificar esta Directiva para introducir permisos de residencia de múltiple entrada que permitan al titular ausentarse del territorio de la UE durante largos períodos sin perder su derecho de residencia. También es adecuado convertir las cláusulas opcionales de estas Directivas, que permiten a los Estados miembros disponer procedimientos simplificados o acelerados de admisión para las personas que hayan trabajado anteriormente como investigadores o que hayan estudiado en la UE, en un derecho para que dichas personas tengan acceso a procedimientos rápidos, siempre que vuelvan posteriormente a su país de origen al final de su permiso. El Comité también está de acuerdo vincular las dos Directivas, permitiendo una admisión más fácil como investigador (con un número menor de condiciones previas) a los nacionales no pertenecientes a la UE que hayan sido admitidos anteriormente como estudiantes y que, después de sus estudios, hayan regresado debidamente a su país de origen. Este concepto podría ampliarse para permitir a los estudiantes que soliciten la admisión como investigadores mientras estén aún residiendo en el Estado miembro en el que estudian, a condición de que presenten la solicitud antes de que expire su permiso de estudios.

11.10 El CESE considera que es necesario garantizar que la inmigración circular cumpla sus objetivos y reporte beneficios a largo plazo, a través de incentivos para promover la circularidad, garantizar el éxito del regreso, evaluar la aplicación de los procedimientos y reducir el riesgo de fuga de cerebros a través de la colaboración con los terceros países.

11.11 La circulación de cerebros también requiere que se resuelva uno de los problemas más importantes que padecen muchos inmigrantes en Europa: el no reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales. La circulación de estas personas entre el país de origen y el de acogida mejorará cuando en Europa se reconozcan las titulaciones. El Comité propone que, a pesar de las dificultades existentes, se progrese en la negociación de acuerdos para el reconocimiento de las titulaciones entre la UE y los países de origen de la mayor parte de los flujos migratorios.

11.12 Igualmente para que pueda funcionar adecuadamente un sistema de inmigración circular es preciso que se garanticen los derechos de pensión y de seguridad social que los inmigrantes hayan adquirido, para lo que habrá que negociar los convenios de reciprocidad entre los Estados miembros de la UE y los países de origen, así como la ratificación del Convenio n° 157 de la OIT.

11.13 El Comité propone que en las asociaciones de movilidad que se van a adoptar, la UE proponga estos capítulos, para facilitar el reconocimiento de las titulaciones profesionales y las garantías sobre los derechos de pensión.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

12. El Foro Global sobre migración y desarrollo

12.1 En Bruselas se celebró el 10 de julio la Conferencia intergubernamental Foro Global sobre migración internacional y desarrollo, bajo la presidencia del Secretario General de la ONU, el Sr. Ban Ki-moon con la participación de más de 800 delegados de más de 140 países, continuando la cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2006.

12.2 El CESE participó el 9 de julio en el día de la sociedad civil, a través del ponente de este Dictamen. Las conclusiones, que el Comité comparte en sus líneas generales, se encuentran en el sitio web de la conferencia ⁽³⁸⁾. El año próximo el Foro Global se reunirá en Manila y deberá contar con la participación del Comité.

12.3 El Comité anima a los Gobiernos de la Unión Europea y a la Comisión a que sigan comprometidos activamente en el marco de las Naciones Unidas para que la cuestión migratoria forme parte importante de la agenda internacional; para que se garanticen los derechos humanos de los migrantes a través de un marco normativo internacional; y para que la gestión compartida entre los países de origen y de destino de los procesos migratorios, ayude al desarrollo económico y social de la humanidad.

12.4 A través de este dictamen el Comité emite una primera opinión sobre la inmigración circular, que se completará en el futuro a través de nuevos dictámenes.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Solo están disponibles en inglés (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) y en español (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).