

lograr y, algunas de las cuales puede que no contribuyan realmente en gran medida al objetivo global de proteger

la salud y la seguridad del trabajador en su lugar de trabajo.

Hecho en Bruselas, el 24 de abril de 1991.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

François STAEDLIN

Dictamen de iniciativa sobre el estatuto de los trabajadores migrantes — Terceros países

(91/C 159/05)

El 31 de enero de 1991, de conformidad con el apartado 4 del artículo 20 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el estatuto de los trabajadores migrantes — Terceros países.

La Sección de asuntos sociales, familia, educación y cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 1991 (ponente. Sr. Amato).

En su 286º pleno (sesión del 24 de abril de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría y dos abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. En un pasado reciente, el Comité Económico y Social se ha ocupado de las migraciones de los terceros países.

- a) en el dictamen de iniciativa sobre los trabajadores migrantes, de 25 de octubre de 1984 ⁽¹⁾,
- b) en el dictamen de 29 de mayo de 1985 sobre las orientaciones para una política comunitaria en materia de migraciones ⁽²⁾, que se refiere substancialmente al anterior sobre todo en la parte referente a terceros países;
- c) en el dictamen sobre la política mediterránea de la Comunidad Europea, de 12 de julio de 1989 ⁽³⁾, en el que se presentan propuestas para una política de la inmigración procedente de los terceros países mediterráneos.

1.1.1. Las valoraciones sobre los límites de la política comunitaria en dicha materia, los problemas puestos en evidencia y las propuestas presentadas en los mencionados dictámenes conservan en gran parte su actualidad aunque no hayan sido recogidos por el Consejo.

1.1.2. A pesar de ello, los cambios acaecidos en los últimos años, ya sea desde el punto de vista de las condiciones objetivas y normativas en el interior de los Estados miembros o desde la perspectiva del avance en el proceso de integración comunitaria y de la consiguiente necesidad de definir un nuevo marco institucional, exigen del Comité que exprese nuevas valoraciones y propuestas.

1.2. La exigencia de dirigir de nuevo la atención de la Comunidad hacia las cuestiones de la inmigración fue expresada en el Consejo Europeo celebrado en Hanóver en junio de 1988, que solicitó de la Comisión un informe sobre la integración social de los migrantes.

1.2.1. Además de dicho Informe, titulado «Integración social de los migrantes de terceros países que residen de forma permanente y legal en los Estados miembros» ⁽⁴⁾, la Comisión ha elaborado un Informe de expertos con el título «Políticas de inmigración e integración social de los inmigrantes en la Comunidad Europea» ⁽⁵⁾ que contribuye de un modo significativo a profundizar en el tema, presentando conclusiones y propuestas que se han tenido en cuenta en el presente dictamen.

⁽¹⁾ DO nº C 343 de 24 12 1984

⁽²⁾ DO nº C 188 de 29 7 1985

⁽³⁾ DO nº C 221 de 28 8 1989

⁽⁴⁾ Doc CES(89) 924 fin de 22 6 1989

⁽⁵⁾ Doc CES(90) 1813 fin de 28 9 1990

1.3. El Consejo Europeo celebrado el 14 y 15 de diciembre de 1990 (Roma 2) ha vuelto a examinar la cuestión y en sus conclusiones, además de solicitar del Consejo y la Comisión que se tomen las medidas necesarias sobre el cruce de las fronteras exteriores, ha afirmado lo siguiente:

«El Consejo Europeo ha tomado nota del informe sobre la inmigración y pide al Consejo «Asuntos Generales» y a la Comisión que examinen las medidas y acciones más apropiadas sobre asistencia a los países de emigración, condiciones de entrada y ayuda a la inserción social, habida cuenta, en particular, de la necesidad de una política armonizada sobre derecho de asilo.»

1.4. La Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, iniciada el pasado mes de diciembre en Roma, se reunirá para discutir, a iniciativa de algunos gobiernos, la cuestión de la ampliación de las competencias comunitarias en materia de inmigración. En este sentido, también la Comisión ha presentado propuestas en su dictamen del 21 de octubre de 1990 sobre la revisión del Tratado en lo que respecta a la Unión Política⁽¹⁾.

1.5. Por otra parte, la sentencia del Tribunal de Justicia del 9 de julio de 1987 ha aportado un indudable esclarecimiento sobre las actuales competencias de la Comisión en lo que respecta al segundo apartado del artículo 118 del Tratado⁽²⁾. A partir de dicha sentencia se deduce el espacio posible de competencia comunitaria en materia de inmigración.

1.5.1. Tan recientemente como el 13 de enero de 1991 el Tribunal de Justicia⁽³⁾ dictó una sentencia que confirma la aplicabilidad directa en la legislación de los Estados miembros de las normas contenidas en el Acuerdo de cooperación CEE-Marruecos en materia de no discriminación en las condiciones de remuneración y empleo así como de seguridad social. Los efectos de esta sentencia no podrán dejar de extenderse también a los otros Acuerdos de cooperación (Túnez, Argelia y Yugoslavia) y de asociación (Turquía) que prevén normas análogas.

1.6. A partir de todo lo enunciado anteriormente parece que a partir de ahora la situación es propicia para definir y elaborar una verdadera política comunitaria de inmigración.

1.6.1. Una orientación análoga puede inferirse, por otra parte, del Informe de la comisión de investigación del Parlamento Europeo sobre el racismo y la xenofobia⁽⁴⁾.

2. Objetivos y ámbito del dictamen

2.1. A la luz de lo expuesto hasta ahora, una política comunitaria de inmigración debería articularse en torno a los tres grandes ejes siguientes:

- a) la programación de los flujos migratorios y la reglamentación de las entradas y del derecho de asilo (objeto de un dictamen específico en curso de elaboración);
- b) la integración económica y social y la libre circulación en el interior de la Comunidad de los inmigrantes que sean residentes legales;
- c) el retorno voluntario a los países de origen.

2.2. El presente dictamen se ocupa sobre todo de los aspectos «internos» de una política comunitaria de inmigración. En efecto, se toman principalmente en consideración las cuestiones relacionadas con la presencia en la Comunidad de inmigrantes procedentes de terceros países: ya sea en lo que respecta a las condiciones de vida y trabajo de estas personas, o en relación con las repercusiones que esta presencia tiene en la situación económica y social de la Comunidad.

2.3. Por inmigrantes procedentes de terceros países se entiende aquellos ciudadanos que, por motivos de trabajo dependiente o autónomo, se han trasladado de su país de origen a un Estado miembro, estando legalmente en éste de forma temporal o permanente. La noción de «inmigrantes» incluye también a sus familiares (cónyuges, hijos menores o minusválidos, ascendientes a cargo) y a los trabajadores que disfrutaban de pensiones de invalidez o vejez en los Estados miembros.

2.4. Por tanto, los problemas peculiares de los ciudadanos de un Estado miembro originarios de terceros países no son objeto específico de este dictamen, a no ser por la cuestión más general de la discriminación de hecho. A este propósito, el Comité ya ha afirmado lo siguiente:

«El Comité insta a que se garantice a todos los nacionales de la CE, incluidos los pertenecientes a minorías étnicas, una participación y un futuro en la Europa de los pueblos y que se hagan respetar sin restricciones los derechos de residencia, libertad de circulación y empleo y el reconocimiento mutuo de diplomas y cualificaciones⁽⁵⁾.»

2.5. Parece evidente que tales aspectos «internos» no pueden pasar por alto las condiciones de entrada de los inmigrantes de terceros países en el territorio de la Comunidad. A este respecto, la coordinación de las condiciones de entrada que se está llevando a cabo actualmente de un modo variado debería ser examinada por la Comunidad con la plena participación de las instituciones democráticas y de los órganos representativos.

2.6. El Comité no olvida el vínculo existente entre una política comunitaria de inmigración y el desarrollo de los países de los que procede la emigración, en particular de los más próximos a la Comunidad. Este tema será desarrollado en un ulterior dictamen.

⁽¹⁾ CM 60-90-200, Luxemburgo, 21. 10. 1990.

⁽²⁾ Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal 1987/7, p. 3203.

⁽³⁾ Sentencia C 18/90.

⁽⁴⁾ Ponente: On. Glyn Ford, Doc. A3, 195/90, de 23. 7. 1990.

⁽⁵⁾ DO nº C 23 de 30. 1. 1989, p. 33.

3. Por un estatuto comunitario de los inmigrantes de terceros países

3.1. La integración social⁽¹⁾ de los inmigrantes en la Comunidad europea se ha convertido hoy día en una cuestión ineludible y de gran importancia, debido a que:

- la magnitud de la presencia de inmigrantes procedentes de terceros países ya ha superado los ocho millones de personas,
- aunque esta presencia tenga diversas características en varios Estados miembros, debido también a que se originó a partir de migraciones realizadas en distintos momentos, puede crear tensiones análogas, ya sea en el mercado del trabajo o en la sociedad.

3.2. La Comunidad, en cuanto tal, debe proponerse el objetivo de promover la integración social de los inmigrantes; no sólo porque de este modo se responde a los valores generales sobre los que se funda la Comunidad, sino también porque la falta de integración repercute negativamente en la situación del empleo y, más en general, en las condiciones de vida y de trabajo en la Comunidad. Asimismo, una integración errónea puede producir marginación y dar lugar a guetos, sobre todo entre miembros jóvenes de familias inmigrantes.

3.2.1. Una integración social apropiada, es decir, fundada en la igualdad de derechos y oportunidades, es el requisito para evitar bolsas de marginación social y para no alimentar el trabajo negro, la economía sumergida, la evasión fiscal y contributiva e incluso la criminalidad.

3.2.2. La discriminación en el trato de los trabajadores inmigrantes, de hecho, amenaza con provocar fenómenos de «dumping social» en el interior de la Comunidad. Por tanto, queda patente que una política comunitaria en favor de la integración social de los inmigrantes es un instrumento indispensable para el correcto funcionamiento del mercado interior.

3.2.3. La correcta integración de los inmigrantes en el mercado del trabajo, no debe ser vista como un peso con el que deberán cargar posteriormente los sistemas sociales de los Estados miembros, sino, por el contrario, como una oportunidad que hay que aprovechar. Por ejemplo, un aumento de la población activa podrá tener efectos positivos en el sistema de seguridad social, debilitado hoy día por el saldo demográfico negativo de todos los países industrializados.

3.2.4. La Comunidad no debe plantearse únicamente el objetivo de contrarrestar y prevenir los efectos negati-

vos de una fallida integración social de los inmigrantes, sino también el de valorizar plenamente la contribución de los inmigrantes, en particular de los jóvenes, al desarrollo económico, social y cultural, en una Europa pluriétnica y pluricultural.

3.3. La realización del mercado único europeo introduce cambios substanciales en la situación de la inmigración y reclama una óptica diferente por parte de la Comunidad⁽²⁾. De hecho:

- la proximidad de la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras internas de la Comunidad pone de manifiesto la disparidad de las normativas e instrumentos operativos que se aplican en los Estados miembros,
- pese a que la eliminación de las fronteras internas permite a los inmigrantes de terceros países moverse libremente en el interior de la Comunidad, esto no significa necesariamente, dada la actual situación normativa, que puedan acceder legalmente al mercado de trabajo en cualquier Estado miembro.

Dado que es previsible que un número cada vez mayor de inmigrantes busque en la mayor movilidad intracomunitaria una respuesta a las limitaciones impuestas por las diversas evoluciones de los mercados de trabajo nacionales, ésto podría provocar un fuerte incremento del trabajo negro.

3.4. Todo esto plantea la exigencia a la Comunidad de plantearse de inmediato un doble objetivo:

- a) armonizar las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como los instrumentos y medidas para la integración social de los inmigrantes en los Estados miembros;
- b) definir las condiciones para lograr la libre circulación de los inmigrantes procedentes de terceros países, en un plano de igualdad con los ciudadanos comunitarios.

No adoptar estos dos objetivos, no sólo significaría alimentar la discriminación (con todas las implicaciones

(1) Aquí se utiliza la expresión «integración social» dado que ya está arraigada en el lenguaje comunitario. Sería más apropiado hablar de «inserción social», noción que no puede confundirse con la de «asimilación» y que no pone en cuestión la identidad cultural de los inmigrantes.

(2) La OIT también ha prestado una atención considerable a este tema, elaborando algunos documentos, entre otros:

- Informe de la reunión informal de consulta sobre trabajadores procedentes de terceros países y migrantes en la Europa del mercado interior después de 1992, Ginebra, 27-28 de abril de 1989.
- Reflexiones de orden económico, social y sobre derechos humanos relativos al futuro estatuto de los ciudadanos de terceros países en el mercado interior europeo, de W.R. Böhning y J. Werquin (*Working Paper in World Employment Programme*) Ginebra, abril de 1990.
- Informe de la Mesa redonda sobre trabajadores originarios de terceros países inmigrantes en la Europa del mercado interior, Ginebra, 15-17 de octubre de 1990.

éticas que comportaría la construcción de una Comunidad basada en la injusticia y en la limitación de los derechos de una parte de ciudadanos que contribuyen a su desarrollo), no sólo obstaculizaría el correcto funcionamiento del mercado interior, sino que traicionaría el espíritu mismo de la realización del mercado único. De hecho, significaría renunciar al objetivo de realizar, junto con un mercado único de bienes, servicios y capitales, un mercado único del trabajo comunitario, al mantener mercados de trabajo nacionales separados de hecho por estar fundados en la segregación de los trabajadores extracomunitarios.

3.5. No pueden infravalorarse los nexos que existen, por una parte, entre la libre circulación de los trabajadores inmigrantes y la armonización de las políticas de integración social de la Comunidad y, por otra, la coordinación de las condiciones de entrada.

3.5.1. Se trata, ante todo, de un nexo temporal. La armonización de las políticas de integración social y la realización de la libre circulación no deberían retrasarse mientras se definen políticas comunes para la reglamentación relativa a las entradas.

3.5.2. Asimismo, se trata de nexos de causa-efecto. Por ejemplo, las soluciones que se ofrezcan al tema de los flujos migratorios, indudablemente, tendrán consecuencias para el éxito de las políticas de integración social y para la libre circulación. De hecho, se darían en menor grado las condiciones para su útil aplicación si se determinaran condiciones de ingreso excesivamente permisivas y la Comunidad tuviera que enfrentarse a flujos migratorios masivos. Pero, los fracasos serían análogos si se llegaran a crear condiciones de ingreso

tan rígidas que, en realidad, produjeran un bloqueo de la inmigración legal y un inevitable incremento de la clandestina, con todo lo que esto comporta, empezando por una pérdida de la actitud positiva de la población y de la opinión pública comunitaria respecto a los inmigrantes, lo cual es una condición indispensable para realizar con éxito la integración social y la libre circulación.

3.5.3. Por otra parte, incluso el modo en que se aborden las cuestiones « internas » también tendrá un peso determinante en la posibilidad de regulación de los flujos migratorios. Por ejemplo, si el elemento de « atracción » por parte comunitaria (que es el que, junto al de « respaldo » por parte de los países de procedencia, determina la presión migratoria) tiene connotaciones sustancialmente « sanas » (por ejemplo, que ya no se caracterice por la existencia de una demanda de trabajo negro), no podrá repercutir en la cantidad ni en la calidad de la presión migratoria misma ni, por tanto, en las soluciones que deberán adoptarse para la regulación de los flujos.

4. Con el presente dictamen se ha pretendido definir las motivaciones, orientaciones y objetivos generales de una política comunitaria de inmigración y, en particular, del « Estatuto de los trabajadores migrantes procedentes de terceros países ». El Comité emitirá en breve un dictamen adicional con propuestas específicas en materia de integración económica y social y libre circulación (derechos fundamentales, adecuación y armonización de la legislación, política activa), retornos voluntarios a los países de origen, informaciones y coordinación comunitaria.

Hecho en Bruselas, el 24 de abril de 1991.

El Presidente
del Comité Económico y Social
François STAEDLIN