

## Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Politica comunitară în domeniul imigrației și al cooperării cu țările de origine pentru promovarea dezvoltării”

(2008/C 44/21)

La 16 februarie 2007, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la *Politica comunitară în domeniul imigrației și al cooperării cu țările de origine pentru promovarea dezvoltării*.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2007. Raportor: dl Pariza Castaños.

În cea de-a 439-a sesiune plenară, care a avut loc la 24 și 25 octombrie 2007 (ședința din 25 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 94 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 6 abțineri.

### 1. Introducere

1.1 Din anul 2006, se conturează o nouă perspectivă în ceea ce privește gestionarea migrațiilor și a politicilor privind migrația, în special prin organizarea Dialogului la nivel înalt al Organizației Națiunilor Unite privind migrația internațională și dezvoltarea <sup>(1)</sup>. Analiza relațiilor dintre migrații și dezvoltare a dat naștere unui nou mod de abordare a fenomenului migrațiilor, care ia în considerare interesele țărilor de origine, depășind astfel perspectiva predominantă în Europa, conform căreia politicile privind migrația se defineau doar în funcție de nevoile și interesele societăților gazdă.

1.2 Înaintea organizării Dialogului la nivel înalt al Națiunilor Unite, Comisia mondială privind migrația internațională (CMMI) și-a prezentat raportul final, încheiat în octombrie 2005, în care se puneau deja bazele unei abordări multidimensionale a migrațiilor internaționale și în care se acorda o atenție deosebită aspectelor privitoare la dezvoltarea țărilor de origine. Acest document a fost urmat de un număr considerabil de lucrări și ședințe organizate în cadrul Națiunilor Unite și al altor forumuri internaționale.

1.3 Uniunea Europeană a participat la această dezbatere și a realizat progrese în corelarea politicilor în domeniul migrației cu cele de cooperare pentru dezvoltare. În 2002, Comisia Europeană a publicat deja o comunicare privind migrația și relațiile cu țări terțe <sup>(2)</sup> în care prezenta o viziune amplă a temei migrației, recomandând ca aceasta să nu fie redusă la lupta împotriva migrației fără forme legale, să se ia în considerare aspectele benefice ale acesteia și să fie pusă în legătură cu obiectivele luptei împotriva sărăciei. În această comunicare, se făcea referire la importanța transferurilor de bani efectuate de imigranți, la exodul creierelor ca rezultat al recrutării efectuate de țările bogate (inclusiv UE), la repatriere și la alte aspecte, toate aceste chestiuni fiind luate în considerare în corelație cu obiectivele de dezvoltare ale țărilor de origine.

1.4 De asemenea, în regulamentul adoptat în 2004, care instituie acordarea asistenței financiare țărilor terțe pentru gestionarea migrației și a azilului (AENEAS) <sup>(3)</sup>, se prevede posibilitatea de a finanța acțiuni în favoarea unei gestionări a migra-

țiilor care să ia în considerare interesele țărilor de origine (acest regulament urmărește cu precădere finanțarea acțiunilor de luptă împotriva imigrației fără forme legale).

1.5 Documentul care abordează această temă în modul cel mai amplu rămâne însă, până în prezent, Comunicarea Comisiei privind relația dintre migrație și dezvoltare, publicată la sfârșitul anului 2005 <sup>(4)</sup>. Această comunicare reprezintă o continuare a celei din 2002, dar, spre deosebire de aceea, se axează mai mult pe relația dintre migrație și dezvoltare (lăsând la o parte alte aspecte, cum ar fi cele legate de lupta împotriva imigrației fără forme legale). Documentul dezvoltă noi aspecte, în special cu privire la transferurile de bani efectuate de imigranți, consolidarea rolului organizațiilor din diaspora în dezvoltare, „circulația creierelor” (și reducerea efectelor negative pe care le are exodul creierelor) etc.

1.6 Această comunicare este completată de un document al Comisiei elaborat în vederea participării la Dialogul la nivel înalt al Națiunilor Unite privind migrația internațională și dezvoltarea <sup>(5)</sup>.

1.7 O nouă comunicare <sup>(6)</sup> a Comisiei a dezvoltat această abordare, propunând politici de imigrație circulară și de parteneriate pentru mobilitate încheiate de UE cu țări terțe. Punctul de vedere al CESE este prezentat pe larg la punctul 11 din prezentul aviz.

1.8 Parlamentul European și-a elaborat, de asemenea, propriul său aviz <sup>(7)</sup>, care tratează aceleași aspecte ca și cele abordate în comunicările Comisiei, dar propune măsuri mai drastice. Parlamentul critică politicile referitoare la „migrația selectivă”, deoarece acestea încurajează exodul creierelor și propune măsuri specifice pentru întoarcerea în țara de origine a imigranților celor mai calificați, cum ar fi crearea de programe care să acopere diferențele de salarizare pentru cei care doresc să se întoarcă în țară sau măsuri care să garanteze repatrierilor transferul drepturilor la pensie și asigurări sociale. Acesta se referă, de asemenea, la „circulația creierelor”, susține politicile de dezvoltare și propune măsuri privind transferurile de bani efectuate de imigranți etc.

<sup>(1)</sup> 14 și 15 septembrie 2006.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 703 final, decembrie 2002.

<sup>(3)</sup> Regulamentul (CE) nr. 491/2004 din 10 martie 2004.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 390 final din 1 noiembrie 2005.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 409 final din 14 iulie 2006.

<sup>(6)</sup> COM(2007) 248 final din 16.5.2007.

<sup>(7)</sup> 2005/2244(INI).

1.9 Prin intermediul prezentului aviz și al Avizului din proprie inițiativă „Migrația și dezvoltarea: posibilități și provocări”<sup>(8)</sup>, CESE aduce o nouă contribuție la politica în domeniul migrației în UE prin adăugarea unei noi dimensiuni: cooperarea cu țările de origine în vederea promovării dezvoltării acestora.

## 2. Dimensiunea globală a șomajului, a sărăciei și a inegalității<sup>(9)</sup>

2.1 În ultimele decenii s-a înregistrat o creștere fără precedent a bunăstării materiale și a prosperității în întreaga lume, cel puțin în ceea ce privește PIB-ul. Această prosperitate este însă distribuită inegal, deoarece numeroase țări și sute de milioane de persoane nu au beneficiat de această creștere a nivelului de bunăstare.

2.2 Creșterea PIB-ului nu reflectă cu exactitate nivelul real de dezvoltare al unei societăți. Indicele dezvoltării umane al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare<sup>(10)</sup> urmărește o definiție mai cuprinzătoare a dezvoltării, care să nu se limiteze la PIB și care să includă, printre altele, speranța de viață și nivelurile de educație. Cu toate acestea, nu include alți indicatori care par relevanți, cum ar fi respectarea drepturilor omului, democrația, accesul la locuri de muncă decente sau egalitatea.

2.3 O problemă generală este lipsa forței de muncă sau alt acces la mijloace de subsistență. În general, șomajul este un factor esențial de „stimulare”, care îi motivează pe oameni să se mute acolo unde găsesc ocazii mai bune. Populația globului, care era de 6,7 miliarde în 2006, crește cu aproximativ 75 de milioane anual, majoritatea în țările în curs de dezvoltare. Raportul OMI „Tendințe globale ale forței de muncă 2007” a estimat la aproximativ 2,9 miliarde de persoane forța de muncă la nivel mondial în 2006<sup>(11)</sup>. În același an, șomajul se estima la 195,2 milioane de persoane, ceea ce reprezintă aproximativ 6,3 % din totalul forței de muncă la nivel global. Numărul „săracilor care muncesc” — persoane care trăiesc din echivalentul a 2 USD sau mai puțin pe zi — a continuat să crească, ajungând în 2007 la 1,37 miliarde<sup>(12)</sup>.

2.4 Situația grea a fermierilor din țările în curs de dezvoltare reprezintă un puternic factor economic care duce la migrația internațională, acum și în viitor. În anul 2000, aproximativ 43 % din lucrătorii din lume erau angajați în agricultură, iar în țările mai sărace aceștia au o situație mult mai grea decât locuitorii de la oraș. Aceasta se datorează, în parte, politicilor publice

care adeseori și-a asumat programe de ajustare structurală care au împins țările spre „modernizarea” producției agricole pentru a o orienta către export și care, în consecință, au subminat poziția micilor fermieri printr-o tot mai puternică liberalizare a comerțului, obligându-i să renunțe la ocupația de fermieri sau să fie constant „subutilizați” ori să migreze spre orașe. Într-adevăr, între 1980 și 1999, proporția populației urbane a crescut de la 32 % la 41 % în țările cu venituri medii și mici<sup>(13)</sup>.

2.5 Trebuie subliniat faptul că nu există o corelație automată între venituri și dezvoltarea umană. Țări cu venituri mai modeste pot avea un indice al dezvoltării umane mai mare<sup>(14)</sup>, grație unor politici publice adecvate sau absenței conflictelor.

2.6 La nivel mondial, cele două extreme în termeni de indice al dezvoltării umane sunt Norvegia și Niger. Cetățenii norvegieni sunt de 40 de ori mai bogați decât cei din Niger, trăiesc de două ori mai mult și au o rată a școlarizării de cinci ori mai mare.

2.7 Analiza tendințelor de dezvoltare umană începând cu anii '70 arată că cele mai multe țări au înregistrat o creștere a indicelui dezvoltării umane, cu singura excepție a Africii Subsahariene: 28 dintre cele 31 de țări cu cele mai scăzute niveluri de dezvoltare umană se află în această zonă.

2.8 Următoarele date sunt, de asemenea, semnificative:

- în ultimele trei decenii, speranța medie de viață la naștere a crescut cu șapte ani în țările dezvoltate și cu nouă ani în țările în curs de dezvoltare. Singura excepție o constituie Africa Subsahariană, unde speranța de viață este mai mică decât acum 30 de ani; aceasta a scăzut cu 20 de ani în Botswana și cu 13 în Zambia;

- rata mortalității infantile scade mai mult în țările dezvoltate decât în cele în curs de dezvoltare;

- în contextul unei economii mondiale bazate pe cunoaștere, durata medie a școlarizării unui copil într-o țară bogată este de peste 15 ani, în timp ce în Burkina Faso, aceasta este sub 4 ani. În țările mai puțin dezvoltate, 20 % dintre copiii nu termină școala primară; în Ciad, Malawi și Ruanda, această cifră depășește 40 %;

- în America Latină, în ciuda tendințelor recente mai încurajatoare, există încă probleme serioase legate de sărăcie, inegalitate și distribuție a bogăției.

<sup>(8)</sup> Avizul din proprie inițiativă adoptat de Adunarea Plenară a CESE din 12 și 13 decembrie 2007 pe tema „Migrația și dezvoltarea: posibilității și provocări”, raportor: dl Sharma (REX/236 — CESE 673/2007).

<sup>(9)</sup> Date obținute din *Raportul privind dezvoltarea umană 2006* al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și din raportul *O globalizare echitabilă — Crearea de șanse pentru toți* al Comisiei Mondiale privind Dimensiunea Socială a Globalizării (sub egida OIM, 2004).

<sup>(10)</sup> Cel mai recent raport privind dezvoltarea umană a fost publicat în 2006 (referindu-se, de fapt, la datele din 2004).

<sup>(11)</sup> OIM, *Global Employment Trends 2007* (Geneva).

<sup>(12)</sup> Raportul OIM „Key Indicators of the Labour Market”.

<sup>(13)</sup> Ibidem.

<sup>(14)</sup> Ultimul raport privind dezvoltarea umană.

2.9 Nivelul sărăciei a scăzut în lume, <sup>(15)</sup> dar aceasta se datorează, în mare parte, dezvoltării din ultimii ani a Chinei și a Indiei. Cei mai săraci 20 % din locuitorii planetei dispun de doar 1,5 % din veniturile la nivel global, având venituri zilnice de sub 1 USD. 40 % din populația mondială dispune de doar 5 % din veniturile la nivel global și trăiește cu mai puțin de 2 USD pe zi. Pe de altă parte, 90 % din cetățenii țărilor membre ale OCDE fac parte din cei 20 % din locuitorii planetei cu cel mai ridicat venit. La cealaltă extremă, 50 % din cetățenii Africii Subsahariene fac parte din cei 20 % din locuitorii planetei cu cel mai scăzut venit. Veniturile (fără a include activele) celor mai bogate 500 de persoane din lume depășesc veniturile totale ale celor 416 milioane de persoane cele mai sărace din lume.

2.10 Sărăcia, șomajul și inegalitatea sunt trăsături comune ale țărilor de origine ale emigranților. Lipsa unui loc de muncă decent, criza economică, lipsa perspectivelor de dezvoltare, calamitățile naturale, bolile, războaiele, corupția și ineficiența unor guverne, îngrădirea libertății și absența instituțiilor democratice etc. determină multe persoane să-și abandoneze țara, în căutarea unor noi orizonturi și a unor perspective mai bune. În raportul său din 2005 către ONU, Comisia mondială privind migrația internațională (CMMI) estima că multe dintre valurile mari de migrație, nedorite și greu de gestionat, au fost rezultatul inexistenței unei dezvoltări durabile și al unor probleme structurale în numeroase țări.

2.11 Pe de altă parte, rețelele care exploatează traficul de ființe umane profită de această situație pentru a se îmbogăți din imigrația fără forme legale. Prin urmare, este important să fie luate măsurile corespunzătoare concertate împotriva acestui tip de rețele nemiloase ale crimei organizate care profită de situația dificilă a unor persoane nevinovate. La fel de importantă este și coordonarea corectă între țările de tranzit și țările de destinație a controalelor eficiente la frontieră, inclusiv la frontierele maritime.

2.12 Promovarea păcii și a democrației, a creșterii economice și sociale și a dezvoltării umane, precum și lupta împotriva sărăciei și a inegalității pot contribui în mod semnificativ la reducerea emigrării nedorite.

2.13 Cu toate acestea, nu persoanele cele mai sărace sunt cele care emigrează, deoarece emigrarea este imposibilă pentru majoritatea persoanelor nevoiașe. Emigrează persoanele care au un anumit nivel al veniturilor (personale sau familiale) și un nivel de educație mai ridicat, persoane mai dinamice și cu o condiție fizică mai bună, foarte adesea persoanele mai tinere. Emigrarea, cel puțin într-un stadiu inițial, contribuie la pierderea de capital uman în țările de origine.

2.14 În unele cazuri, deși nu în toate, sărăcia și lipsa de perspective se află la originea hotărârii luate de numeroase persoane de a emigra în Europa. UE trebuie să coopereze activ la lupta împotriva sărăciei în țările de origine ale emigranților și să adopte o abordare exhaustivă a politicii în domeniul imigrației.

<sup>(15)</sup> Raportul privind dezvoltarea umană 2006 al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

2.15 CESE propune ca Uniunea Europeană și statele membre să promoveze o orientare politică nouă în vederea îndeplinirii Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului stabilite în urmă cu șapte ani în cadrul ONU și care trebuie atinse până în 2015. La aceste obiective trebuie să se adauge încurajarea muncii decente pe care o promovează OIM.

2.16 Progresele sunt lente, iar comunitatea internațională nu încurajează angajamentele politice necesare; de exemplu, puține state membre îndeplinesc angajamentul de a aloca 0,7 % din PIB asistenței pentru dezvoltare. Evaluarea intermediară realizată de secretarul general al ONU în 2007 <sup>(16)</sup> este descurajantă, progresul înregistrat fiind limitat, iar asistența pentru dezvoltare scăzând chiar cu 5,1 % între 2005 și 2006.

2.17 Comitetul propune Comisiei Europene să adopte o agendă precisă în vederea promovării celor opt obiective ale mileniului:

- eradicarea foametei: reducerea sărăciei extreme la jumătate, cu alte cuvinte reducerea la jumătate a numărului de persoane care trăiesc cu mai puțin de 1 USD pe zi;
- educația pentru toți: garantarea învățământului primar pentru toți copiii;
- egalitatea: eliminarea inegalităților între sexe și promovarea autonomiei femeilor;
- mortalitatea infantilă: reducerea cu două treimi a ratei mortalității copiilor sub cinci ani;
- sănătatea maternă: reducerea cu trei pătrimi a ratei mortalității materne în timpul sarcinii;
- pandemiile: oprirea răspândirii unor boli precum malaria și SIDA;
- durabilitatea: reducerea la jumătate a numărului de persoane care nu au acces la apă potabilă și la salubritate;
- comerțul: instituirea unui sistem comercial multilateral, în paralel cu lupta împotriva corupției și cu promovarea unei bune guvernante.

### 3. Comerț și dezvoltare

3.1 Deschiderea comercială este adeseori asociată cu creșterea economică, dezvoltarea, crearea de locuri de muncă și reducerea sărăciei. Exemplul cel mai clar îl reprezintă negocierile care au loc în prezent în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Runda actuală de negocieri (Runda Doha) a fost definită ca runda pentru dezvoltare. Același obiectiv îl au și Acordurile de parteneriat economic (APE), care au fost negociate ca parte integrantă a Acordului de la Cotonou între UE și țările ACP, precum și comunicarea recentă a Comisiei Europene „Către o strategie UE privind ajutorul pentru comerț” <sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> A se vedea raportul din 2007 al Națiunilor Unite pe site-ul: [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>(17)</sup> Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „Către o strategie UE privind ajutorul pentru comerț — contribuția Comisiei” COM(2007) 163 final.

3.2 În anumite cazuri, deschiderea comercială este asociată cu dezvoltarea țărilor celor mai sărace și cu reducerea imigrației nedorite. În alte cazuri, emigrația este văzută ca o consecință a protecției propriilor piețe de către țările dezvoltate față de produsele provenite din țările în curs de dezvoltare.

3.3 Este necesar să se analizeze modul în care promovarea comerțului poate contribui la reducerea sărăciei în lume. CESE consideră că documentul de referință în materie îl reprezintă studiul comun realizat recent de Organizația Internațională a Muncii și OMC, „Commerce et emploi: Un défi en matière de politiques”, martie 2007.

3.4 În ultimii zece ani, sărăcia a scăzut la nivel mondial, deoarece barierele comerciale au fost reduse semnificativ. Cu toate acestea, scăderea s-a înregistrat cu precădere în China și India, deși s-a limitat doar la anumite regiuni și sectoare sociale. Experiențele țărilor care și-au deschis economiile sunt variate. Țările care și-au bazat procesul de dezvoltare pe exportul de textile nu au înregistrat o scădere semnificativă a sărăciei; în alte țări s-a înregistrat doar o creștere a economiei informale. În Asia, diferențele salariale dintre muncitorii calificați și cei necalificați au scăzut, în timp ce în America Latină acestea au crescut <sup>(18)</sup>.

3.5 CESE consideră că nu există nici o contradicție între dezvoltare și drepturile omului, contrar opiniilor elitelor care conduc anumite țări în curs de dezvoltare. Studiile existente au demonstrat că <sup>(19)</sup> creșterea volumului investițiilor internaționale și al exporturilor are loc în țările care își democratizează sistemele politice, promovează drepturile lucrătorilor și îmbunătățesc protecția socială. Respectarea standardelor internaționale ale OIM privind promovarea unei munci decente și sprijinirea dialogului între partenerii sociali, precum și a dialogului cu organizațiile societății civile, reprezintă exemple de bună guvernare, pe care Comitetul le susține.

3.6 Pe lângă aceasta, o deschidere mai mare a piețelor țărilor industrializate poate favoriza dezvoltarea, deși acest lucru nu are întotdeauna un impact pozitiv în toate țările, deoarece doar țările cu un anumit nivel de dezvoltare, cu piețe naționale consolidate, infrastructuri eficiente pentru export și sisteme politice stabile sunt capabile să beneficieze de reducerea obstacolelor vamale și nevamale în vederea accelerării dezvoltării și reducerii sărăciei.

3.7 Efectele globalizării asupra dezvoltării diferă de la țară la țară, în funcție de politicile aplicate: progresele în materie de democrație și de respectare a drepturilor omului, îmbunătățirile aduse sistemului de învățământ, sănătate, infrastructuri, precum și politicilor pentru ocuparea forței de muncă reprezintă politicile care stimulează creșterea și reduc sărăcia și inegalitățile sociale.

3.8 CESE consideră că, în cadrul negocierilor din cadrul OMC, UE trebuie să faciliteze creșterea volumului comerțului internațional (în special între UE, Africa și America Latină) și promovarea democrației și a drepturilor omului în lume.

3.9 UE a încheiat acorduri de asociere cu diverse țări: Euromed, țările ACP, Rusia și țările vecine din est, Mercosur, Comunitatea andină, China, India etc. Prin intermediul avizelor sale și al comitetelor mixte, CESE se declară în favoarea extinderii acestor acorduri la alte domenii decât cel comercial, precum și în favoarea includerii anumitor aspecte sociale în aceste acorduri.

#### 4. Cooperarea pentru dezvoltare

4.1 În cadrul politicii de cooperare pentru dezvoltare, UE trebuie să sprijine punerea în aplicare în țările gazdă a politicilor publice de formare și ocupare a forței de muncă, în cooperare cu partenerii sociali și cu organizațiile societății civile. Aceste politici reprezintă elemente esențiale ale dezvoltării, împreună cu promovarea păcii și a unei bune guvernări.

4.2 Până în prezent, politicile de cooperare pentru dezvoltare ale UE nu au acordat suficientă atenție rolului migrației ca factor în combaterea sărăciei.

4.3 Asistența oficială pentru dezvoltare se bazează pe principiile justiției sociale și redistribuirii bogăției. Politica de cooperare pentru dezvoltare are ca obiectiv combaterea sărăciei și asigurarea unui trai decent pentru toți. Deși nu urmărește în mod direct nici stimularea, nici frânarea mișcărilor migratorii, prin obiectivul său de combatere a sărăciei și a inegalității, aceasta poate contribui la reducerea cauzelor care determină emigrarea forțată <sup>(20)</sup>.

4.4 Este inacceptabil ca politica de asistență pentru dezvoltare să fie folosită ca instrument de presiune în negocierile internaționale privind migrația, așa cum au sugerat unii lideri în cadrul Consiliului European de la Sevilla.

4.5 CESE consideră că UE ar putea să promoveze participarea comunităților din diaspora la proiectele de cooperare. Acestea ar putea contribui în mod semnificativ la formularea de propuneri și la evaluarea rezultatelor, adesea realizate de experți din țările donatoare care au doar o cunoaștere parțială a regiunilor beneficiare.

4.6 Democrația și drepturile omului, educația și formarea, promovarea autonomiei femeii, sănătatea și protecția mediului reprezintă obiectivele prioritare ale politicii de cooperare a UE. CESE consideră că întărirea și promovarea organizațiilor societății civile este, de asemenea, foarte importantă.

<sup>(18)</sup> Raport citat de OIM și OMC.

<sup>(19)</sup> Raportul Grupului de evaluare independent al Băncii Mondiale, „Annual Review of Development Effectiveness 2006 — Getting results” și rapoartele OCDE privind comerțul și locurile de muncă.

<sup>(20)</sup> OXFAM — INTERMON: „Migrațiile și dezvoltarea: rolul cooperării” din *Estudios* nr. 8 (2001).

4.7 Crearea de rețele și comisii mixte între partenerii sociali și organizațiile societății civile din țările de origine și din cele gazdă ar putea face obiectul unor ajutoare din partea UE. Spre exemplu, sensibilizarea populației reprezintă o componentă fundamentală a politicilor de cooperare pentru dezvoltare. Cetățenii din țările gazdă europene ar trebui informați cu privire la cultura, condițiile de viață, de muncă, sociale sau politice din țările de origine ale imigranților.

## 5. O politică europeană în domeniul imigrației în colaborare cu țările de origine

5.1 Este surprinzător că statele membre ale UE nu au ratificat încă Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora, adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite în cadrul Rezoluției sale 45/158 din 18 decembrie 1990, în vigoare de la 1 iulie 2003. CESE <sup>(21)</sup> propune din nou ca UE și statele sale membre să ratifice convenția. În conformitate cu obiectivele stabilite în cadrul Consiliilor Europene de la Tampere și Haga, Comitetul consideră că respectarea drepturilor omului și tratamentul egal ar trebui să constituie baza politicii europene în domeniul imigrației.

5.2 CESE propune Comisiei, Parlamentului și Consiliului UE să promoveze, în cadrul politicii externe, **un cadru legislativ internațional pentru migrație**, pe baza Declarației Universale a Drepturilor Omului, a Pactului privind drepturile civile și politice și a Pactului privind drepturile economice, sociale și culturale. Acest cadru legislativ internațional trebuie să includă:

- Convenția internațională a ONU privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora;
- Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor (CEDAW);
- Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD);
- Convenția privind drepturile copilului (CRC);
- convențiile OIM privind lucrătorii migranți (C 97 și C 143);
- Declarația OIM privind principiile și drepturile fundamentale la locul de muncă;
- Cadru multilateral al OIM privind migrația forței de muncă;
- Declarația de la Durban și programul de acțiune al Conferinței Mondiale a ONU împotriva rasismului din 2001.

5.3 Până în prezent, politicile privind imigrația s-au axat pe aspecte pertinente, susținute de CESE, dar care răspund doar

intereselor țărilor europene, în calitatea acestora de țări gazdă: combaterea imigrației fără forme legale și a traficului de ființe umane, satisfacerea nevoilor noastre de forță de muncă și dezvoltarea noastră economică; aceasta este perspectiva din care sunt abordate problemele de conviețuire sau de identitate și sunt definite politicile de admisie pentru atragerea imigranților cu înaltă calificare în timp ce alții sunt respinși. În baza acestor considerente, europenii stabilesc politici privind imigrația mai deschise sau mai restrictive, dar care țin întotdeauna seama, în mod exclusiv, de efectele imigrației asupra societăților europene.

5.4 Cu toate acestea, UE și majoritatea statelor membre dispun de o politică foarte activă de cooperare pentru dezvoltare; pe lângă aceasta, Europa are acorduri de vecinătate și de asociere cu numeroase țări din lume. În trecut, aceste politici au fost însă puse în aplicare fără a fi corelate în mod satisfăcător cu politica în domeniul imigrației, ca și când acestea ar fi fost două entități separate, în ideea falsă că politica privind imigrația poate exista fără cooperarea țărilor de origine.

5.5 Au fost efectuate numeroase studii privind efectele migrațiilor asupra țărilor în curs de dezvoltare. Toate acestea conduc la următoarea concluzie generală: contribuția migranților este pozitivă pentru dezvoltarea economică și socială a țărilor de origine, dar, în anumite țări, acest fenomen are și unele efecte negative. Principalul efect pozitiv este importanța transferurilor de bani efectuate de imigranți, în timp ce principalul efect negativ este exodul de creiere și pierderea de resurse umane.

5.6 CESE susține o nouă abordare pentru politicile europene: politica în domeniul imigrației ar trebui gestionată în cooperare cu țările de origine, astfel încât migrațiile să poată constitui un factor de dezvoltare pentru acestea. Acest lucru ar necesita revizuirea multor aspecte ale politicilor în cauză, inclusiv cele referitoare la criteriile de admisie sau la posibilitățile de mobilitate ale imigranților.

## 6. Migrațiile sunt benefice atât pentru țările de origine, cât și pentru țările gazdă

6.1 Beneficiile migrațiilor pentru țările gazdă au fost prezentate pe larg în alte avize ale CESE. În cazul țărilor europene, imigrația a satisfăcut cu succes necesitățile pieței forței de muncă generate de schimbările demografice <sup>(22)</sup>. Imigranții ocupă locurile de muncă neocupate de muncitorii locali și contribuie la dezvoltarea economică, la crearea de locuri de muncă și la progresul social. Conform raportului secretarului general al ONU elaborat cu ocazia Dialogului la nivel înalt al Organizației Națiunilor Unite privind migrația internațională și dezvoltarea,

<sup>(21)</sup> Avizul din proprie inițiativă al CESE din 30 iunie 2004 privind Convenția internațională privind lucrătorii migranți (raportor: dl Pariza Castaños (JO C 302, 7.12.2004).

<sup>(22)</sup> A se vedea Avizul CESE din 9 iunie 2005 privind Cartea verde privind abordarea de către UE a gestionării imigrației economice, (raportor: dl PARIZA CASTAÑOS), JO C 286, 17.11.2005.

„migranții favorizează creșterea economică a țărilor gazdă, menținând viabile activitățile economice care, în absența acestora, ar fi externalizate, măbind proporția populației active și numărul de consumatori și contribuind prin spiritul lor antreprenorial”<sup>(23)</sup>. Comitetul a propus, de asemenea, ca UE să consolideze politicile de integrare<sup>(24)</sup>. Migrațiile pot fi benefice pentru toți: pentru migranți, pentru societățile gazdă și pentru țările de origine.

6.2 Pentru țările în curs de dezvoltare, emigrația permite eliminarea excedentului de mână de lucru, care se traduce prin reducerea șomajului și acționează ca un mecanism esențial pentru scăderea sărăciei, având în vedere nivelul considerabil al cantităților de bani trimise de către emigranți familiilor lor. Pe de altă parte, emigranții care se întorc joacă un rol din ce în ce mai important în dinamizarea economiei, devenind întreprinzători sau promovând mici afaceri și transmițând noi cunoștințe și tehnologii. Există însă și efecte negative, precum pierderea tinerilor mai bine pregătiți și mai întreprinzători.

6.3 CESE propune ca efectele pozitive să fie maximizate, iar cele negative, reduse la minim prin intermediul cooperării cu țările de origine. Aceasta este una din provocările epocii actuale. Raportul final al Comisiei mondiale privind migrația internațională a subliniat faptul că provocarea actuală constă în formularea politicilor care să sporească impactul pozitiv al migrațiilor asupra țărilor de origine, limitând în același timp consecințele negative ale acestora. Acest raport preciza, de asemenea, că migrațiile trebuie să facă parte din strategiile naționale, regionale și globale de dezvoltare și că, pentru a atinge acest obiectiv, țările gazdă trebuie să recunoască în mod clar că migrațiile reprezintă un avantaj și pentru ele<sup>(25)</sup>.

6.4 Migrația nu poate fi un motor pentru dezvoltare dacă este izolată de alți factori politici, economici și sociali. Din acest motiv, CESE consideră că UE ar trebui să adopte o nouă abordare a politicii de imigrare și de dezvoltare în cooperare cu țările de origine, promovând dezvoltarea prin schimbări structurale, care să favorizeze democrația și buna guvernare și să contribuie la reducerea inegalității și la îmbunătățirea capitalului uman și a infrastructurilor necesare pentru o dezvoltare durabilă.

## 7. Avantajele transferurilor de bani efectuate de emigranți

7.1 Sumele de bani trimise de emigranți constituie resurse personale ale acestora, dar, pentru unele țări de origine, acestea au căpătat o importanță majoră ca sursă de venituri. Cifrele vorbesc de la sine: în 2005, conform estimărilor Băncii Mondiale, transferurile de bani către țările în curs de dezvoltare se ridicau la o valoare totală de 167 000 de milioane de dolari (în timp ce în 1990 acestea se ridicau la 69 000 de milioane, conform aceluiași estimări). Secretarul general al ONU afirma

<sup>(23)</sup> A se vedea Națiunile Unite A/60/871, 2006: *Migrația internațională și dezvoltarea*. Raport al secretarului general <http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

<sup>(24)</sup> A se vedea Avizul din proprie inițiativă al CESE din 21 martie 2002 privind imigrația, integrarea și rolul organizațiilor societății civile organizate (raportor: dl Pariza Castaños, coraportor: dl Melícias (JO C 125, 27.5.2002)) și Avizul din proprie inițiativă al CESE din 13 septembrie 2006 privind imigrația în UE și politicile de integrare: cooperarea dintre guvernele regionale și locale și organizațiile societății civile (raportor: dl Pariza Castaños (JO C 318, 23.12.2006)), precum și conferința privind integrarea, organizată în colaborare cu Comisia Europeană în septembrie 2002.

<sup>(25)</sup> A se vedea: Comisia mondială privind migrațiile internaționale, 2005: 2005. *Migrațiile într-o lume interconectată: noi direcții de acțiune*, <http://www.gcim.org/en/>.

că, în 2006, emigranții au trimis acasă 264 000 de milioane de dolari. Această sumă reprezintă de aproape patru ori volumul asistenței oficiale pentru dezvoltare. În anumite țări, transferurile de bani efectuate de emigranți depășesc chiar volumul investițiilor străine.

7.2 Transferurile de bani efectuate de emigranți constituie un sprijin continuu și stabil pentru întreținerea familiilor. Aceste transferuri internaționale de bani se efectuează de cele mai multe ori între emigranți și familiile acestora. În Europa, între 60 % și 70 % dintre emigranți trimit bani familiilor lor. Bani sunt cel mai adesea investiți în consumul direct, dar nu doar în produse materiale: o proporție semnificativă a acestor transferuri de bani este destinată educației și sănătății, îmbunătățind prin urmare capitalul uman. Economia regiunilor către care sunt efectuate aceste transferuri de bani beneficiază de o creștere a consumului și de investiții în întreprinderi mici. Volumul mai mare de bani pus în circulație favorizează, de asemenea, dezvoltarea sectorului financiar. Veniturile în valute europene contribuie, de asemenea, la echilibrul financiar al țărilor de origine.

7.3 Aceste transferuri de fonduri aduc beneficii, însă pot produce și probleme: cresc prețurile anumitor bunuri de consum și sporesc greutatea familiilor care nu primesc astfel de transferuri; anumite culturi agricole și sectoare de producție (cele mai puțin profitabile) sunt abandonate, precum și anumite locuri de muncă, deoarece veniturile pe care acestea le generează sunt foarte mici comparativ cu cele provenite din transferurile de bani realizate de emigranți.

7.4 Aceste probleme trebuie luate în considerare, însă Comisia mondială privind migrația internațională a conchis că, în ansamblul său, migrația este un factor pozitiv major pentru țările în curs de dezvoltare: „transferurile oficiale de bani constituie o sursă importantă de valută pentru țările care beneficiază de acestea, măresc capacitatea sectorului financiar, contribuie la atragerea de investiții ulterioare și facilitează obținerea împrumuturilor suverane”<sup>(26)</sup>.

7.5 Ar trebui limitate canalele neoficiale de transferuri de bani, întrucât acestea implică costuri și riscuri mai mari. Rețelele neoficiale sunt adesea create din cauza absenței unor instituții financiare competitive în zonele mai îndepărtate. CESE consideră că ar trebui reduse costurile intermedierei financiare a transferurilor de bani, în scopul optimizării beneficiului pentru țările de origine. Aceste costuri sunt adesea excesive și nu corespund costurilor altor tranzacții economice internaționale. Experții au estimat că acestea variază considerabil de la o regiune la alta; de exemplu, transferurile din Spania către America Latină și Caraibe costă 2 %, însă costul acestora se ridică între 8 % și 10 % pentru transferurile din Europa către majoritatea țărilor din Africa. Autoritățile și organismele europene de control din

<sup>(26)</sup> A se vedea: Comisia mondială privind migrațiile internaționale, 2005: 2005. *Migrațiile într-o lume interconectată: noi direcții de acțiune*, <http://www.gcim.org/en/>.

sectorul financiar ar trebui să solicite băncilor europene să acționeze în mod etic și de o manieră responsabilă din punct de vedere social, pentru a reduce costul acestor transferuri de bani. De asemenea, trebuie îmbunătățită eficiența băncilor în țările de origine, deoarece structurile acestora și garanțiile pe care le oferă sunt deseori insuficiente. Europa trebuie să promoveze acordurile între sectoarele financiare de ambele părți, prin intermediul guvernelor și organizațiilor internaționale, în vederea reducerii costurilor finale ale transferurilor. Băncile pot promova sisteme de bune practici prin acorduri de răspundere socială.

7.6 Comisia a anunțat că urmează să elaboreze o directivă prin care furnizorii de servicii financiare vor fi obligați să arate mai multă transparență în ceea ce privește comisionul pe care îl percep de la clienți. Directiva trebuie să fie foarte strictă cu privire la transferurile de bani, pentru a pune capăt exceselor care se înregistrează în prezent. Organismele de reglementare a sistemelor financiare trebuie, de asemenea, să se asigure că tranzacțiilor nu li se aplică rate de schimb necorespunzătoare, care cresc în mod abuziv costul final al transferurilor.

7.7 CESE propune ca transferurile de bani efectuate de imigranți să fie utilizate pentru favorizarea investițiilor în activități economice și sociale. În cooperare cu autoritățile locale, băncile pot crea noi sisteme de credit legate de aceste transferuri, în vederea finanțării de activități economice și de inițiative antreprenoriale. În acest scop, sectorul financiar trebuie să dispună de structuri și de solvabilitatea adecvată.

7.8 Cheltuielile legate de educație și sănătate reprezintă investițiile majore ale familiilor care primesc astfel de transferuri. Trebuie promovate instrumente financiare, de asigurare și de credit pentru aceste transferuri, în vederea realizării de progrese mai mari în domeniile educației și sănătății.

## 8. Rolul de rețea transnațională al diasporei

8.1 Migrațiile internaționale au crescut semnificativ în ultimele decenii, în contextul globalizării: numărul migranților <sup>(27)</sup> a crescut enorm, ca și numărul țărilor de origine, al țărilor gazdă și al celor care sunt în același timp țări de origine și țări gazdă. Această creștere a migrațiilor a fost facilitată de ieftinirea transportului și a comunicațiilor. Astăzi călătoriile internaționale sunt mai accesibile decât înainte (cu excepția controalelor la frontieră), chiar și între cele mai îndepărtate locuri din lume.

8.2 Călătoriile mai ieftine, mai ales cele cu avionul, împreună cu sistemele de comunicare telefonică și electronică, deschid drumul unei comunicări și unor legături fără precedent între oameni și între locurile de origine și cele gazdă ale migranților. Persoanele care au emigrat și s-au răspândit în diferite locuri pot păstra o rețea de relații mai strânse cu mai multă ușurință decât în trecut.

<sup>(27)</sup> În 1990 existau 155 milioane de migranți; această cifră a ajuns la 191 milioane în 2005.

8.3 Rețelele de emigranți joacă un rol din ce în ce mai important în procesele de migrație: astfel de rețele ajută persoanele să decidă în privința propriilor planuri de migrație, facilitează călătoria și tranzitul și înlesnesc sosirea acestora în țara gazdă, precum și accesul la o locuință și căutarea unui loc de muncă.

8.4 Emigranții stimulează dezvoltarea afacerilor în locurile lor de origine. Spre exemplu, multe dintre afacerile pe care imigranții le înființează în țările gazdă importă produse din țările de origine, stimulând astfel producția și comercializarea acestora. Numărul mare de călătorii favorizează activitatea întreprinderilor din domeniul transportului. Atunci când imigranții reușesc să dobândească o situație economică bună în țările gazdă, aceștia investesc adeseori direct în țările lor de origine: multe întreprinderi din anumite regiuni ale Chinei și din domeniul informaticii din India și Pakistan au fost înființate în acest fel. În același mod, numeroși imigranți contribuie la crearea de activități economice și la dezvoltarea comerțului în Africa și în America Latină.

8.5 Din ce în ce mai multe companii internaționale angajează persoane imigrante pentru a-și stabili activitatea în țările de origine ale acestora. Un număr mare de companii multinaționale europene recrutează pentru posturile de conducere și pentru posturile tehnice imigranți, în vederea internaționalizării activităților lor.

8.6 Diaspora, organizată în rețele transnaționale, poate, de asemenea, să contribuie la canalizarea unei părți a transferurilor de bani spre activități economice și proiecte antreprenoriale. Politicile de cooperare pentru dezvoltare ale UE includ colaborarea cu rețelele de imigranți, deoarece astfel de rețele oferă posibilități de canalizare eficientă a ajutorului și de mărire a capacității de investire a comunităților din diaspora.

8.7 În anumite locuri, comunitățile din diaspora, acționând ca o rețea, investesc în țările lor de origine. Anumite proiecte pot fi luate drept model: un astfel de proiect este programul „trei pentru unul” din Mexic, în cadrul căruia asociațiile de migranți proveniți din aceeași regiune investesc în proiecte în vederea dezvoltării regiunii respective, fiecare dolar pe care îl trimit fiind completat cu un dolar din partea fiecăruia din cele trei niveluri de guvernare — federal, de stat și local <sup>(28)</sup>.

8.8 UE trebuie să sprijine rețelele transnaționale din diaspora ca modalitate de stimulare a dezvoltării țărilor de origine. Asociațiile în rețea de persoane din același oraș de origine pot canaliza în mod colectiv anumite investiții, care pot fi multiplicare prin contribuții europene și naționale.

<sup>(28)</sup> A se vedea Națiunile Unite A/60/871, 2006: 71 Op. cit.

8.9 Comisia Europeană și statele membre, în colaborare cu țările de origine și cu organizațiile societății civile, trebuie să promoveze condiții favorabile, care să permită diasporei optimizarea impactului activităților sale asupra dezvoltării. Comitetul propune ca o parte din fondurile publice ale UE și ale statelor membre să fie alocate activităților de dezvoltare promovate de comunitățile din diaspora. Parteneriatul public-privat este esențial pentru succesul dezvoltării activităților economice și sociale. Iată câteva exemple de bune practici în acest sens:

8.9.1 IntEnt, cu sediul în Țările de Jos, a sprijinit în ultimii zece ani aproape 2 000 de întreprinzători din diaspora din Surinam, Ghana, Maroc, Antile și Turcia, mobilizând 12,5 milioane de euro pentru crearea a 200 de întreprinderi, care au angajat 840 de persoane în țări de origine ale acestora.

8.9.2 Înființată în Marsilia în 1986, Migrations & Développement sprijină diferite organizații de imigranți din Maroc (inclusiv tineri francezi de origine marocană), în vederea mobilizării de ajutoare pentru locurile lor de origine din Maroc. Mii de imigranți din diaspora au contribuit financiar la diferite proiecte, iar 300 dintre ei au fost implicați direct în punerea acestora în aplicare, în beneficiul a peste 50 000 de persoane din Maroc.

8.9.3 Organizațiile diasporei din Regatul Unit s-au aflat în fruntea campaniei RemitAid<sup>(29)</sup> pentru ușurarea sarcinii fiscale asupra transferurilor colective de bani efectuate de imigranți pentru dezvoltarea țărilor lor de origine. RemitAid oferă sprijin pentru inițiativele de dezvoltare lansate de diasporă, printr-un fond comun constituit din rambursările fiscale privind transferurile (similar cu sistemul care oferă deduceri fiscale pentru donațiile naționale în scopuri caritabile).

8.9.4 Organizația filipineză pentru migrație și dezvoltare (Philcomdev) este o rețea formată recent de organizații de emigranți și familii ale acestora, ONG-uri, cooperative, uniuni sindicale, organizații microfinanciare, întreprinderi sociale, rețele din Filipine și din străinătate care se ocupă de problemele privitoare la migrație și dezvoltare din țara lor.

8.10 În cadrul ajutoarelor europene pentru dezvoltare, trebuie sprijinit, de asemenea, comerțul către Europa de produse din țările de origine, iar acestea trebuie canalizate prin intermediul sistemelor de „comerț echitabil” de către rețelele din diaspora.

8.11 CESE propune, de asemenea, să fie sprijinite investițiile directe realizate atât de migranții individuali, cât și de asociațiile acestora. Spre exemplu, investiția în proiecte din sectorul turistic sau în agricultură generează posibilități majore de dezvoltare în multe locuri de origine. Creditele acordate migranților sau asociațiilor din diaspora pentru proiecte comerciale sau de investiții directe în țara de origine reprezintă o formă de sprijin pe

care țările europene ar trebui să o intensifice prin politicile de cooperare.

## 9. Întoarcerea în țară și creșterea posibilităților de mobilitate, ca mod de recuperare a capitalului uman

9.1 O parte dintre migranții internaționali sunt muncitori calificați sau cu înaltă calificare. Această pierdere de „creiere” este unul dintre efectele cele mai negative ale migrației în țările în curs de dezvoltare. Nu toate țările de origine experimentează impactul acestui exod de creiere în același mod, dar pentru unele dintre ele, acest fenomen este catastrofal. Conform raportului SOPEMI, între 33 % și 55 % dintre persoanele cu un nivel de educație foarte bun din Angola, Burundi, Ghana, Kenya, Mauritius, Mozambic, Sierra Leone, Tanzania și Uganda locuiesc în țările OCDE<sup>(30)</sup>. În Africa, sectorul sănătății este unul dintre cele mai grav afectate de acest aspect, împreună cu cel al educației.

9.2 Efectul emigrării absolvenților și lucrătorilor cu înaltă calificare nu este atât de devastator în unele țări de origine. Plecarea, spre exemplu, a muncitorilor specializați în tehnologia informației din India și Pakistan nu are repercusiuni grave, deoarece aceste țări au un sistem educativ foarte solid de formare a specialiștilor în domeniul informaticii și nu duc lipsă de astfel de specialiști.

9.3 Atunci când nu se înregistrează la scară largă, emigrația „creierelor” poate fi chiar un avantaj pentru țara de origine, grație proceselor de întoarcere și de mobilitate care favorizează aducerea de noi cunoștințe, tehnologii și proiecte antreprenoriale. Acesta este cazul Braziliei sau al Indiei. Cu toate acestea, în foarte multe țări, exodul de creiere generează o pierdere irecuperabilă de specialiști și profesioniști calificați.

9.4 Această migrație a creierelor este avantajoasă pentru țările gazdă europene. Începând din 2002, legislația privind imigrația a fost modificată în anumite țări europene în vederea facilitării intrării muncitorilor cu înaltă calificare.

9.5 Uniunea Europeană va încuraja și ea o politică de imigrație selectivă. Planul de politici privind imigrația legală<sup>(31)</sup> prevede o directivă specifică privind admisia muncitorilor cu înaltă calificare, care va fi prezentată de Comisie în septembrie și cu privire la care Comitetul va emite un aviz. Cu toate acestea, nu este prevăzută elaborarea unei directive generale privind admisia imigranților. În ciuda criticilor aduse de CESE și Parlamentul European<sup>(32)</sup>, aceste politici privind „imigrația selectivă” se vor dezvolta în întreaga Europă, cu riscul de a agrava problemele întâmpinate de unele țări. Comitetul este însă de părere că această legislație ar trebui să fie în avantajul tuturor: atât al țărilor de origine și țărilor gazdă, cât și al imigranților înșiși.

<sup>(30)</sup> A se vedea SOPEMI 2005, OCDE.

<sup>(31)</sup> COM(2005) 669 final din 21 decembrie 2005.

<sup>(32)</sup> 2005/2244(INI) și Avizul CESE din 9 iunie 2005 privind Cartea verde privind abordarea UE a gestionării imigrației economice, (raportor: dl PARIZA CASTAÑOS), JO C 286, 17.11.2005.

<sup>(29)</sup> A se vedea [www.RemitAid.org](http://www.RemitAid.org).



9.6 Coerența între politicile privind migrația și politicile de cooperare pentru dezvoltare face necesar ca țările gazdă să abordeze problema migrației creierelor într-un mod ferm și decisiv. În acest sens, primul aspect care trebuie luat în considerare în această privință este acela că problemele produse țării de origine de plecarea muncitorilor specializați ar putea fi transformate în beneficii, dacă muncitorii în cauză se întorc cu noi competențe utile întreprinderilor, economiei sau serviciilor publice din țara lor. Migranții reîntorși în țară pot reprezenta nu doar vectori de transfer al competențelor și tehnologiilor, ci și o sursă de investiții.

9.7 Din această perspectivă, încurajarea întoarcerii în țară a migranților va fi favorabilă dezvoltării țărilor de origine. Întoarcerea trebuie să fie complet voluntară, iar aceasta se produce în momentul în care sunt îndeplinite condițiile pentru ca muncitorii calificați să își poată continua activitatea profesională în țara lor de origine. Provocarea o constituie, prin urmare, crearea unor astfel de condiții.

9.8 Pentru a favoriza întoarcerea voluntară a muncitorilor calificați în țara lor de origine, este important ca această decizie să nu implice pierderea permiselor acestora de muncă și de ședere în Europa (sau a noii cetățenii pe care aceștia au obținut-o). Acesta este singurul mod de obținere a migrației circulare.

9.9 Întoarcerea poate fi, de asemenea, promovată prin transferul drepturilor sociale în țările de origine ale persoanelor care doresc să se întoarcă. Trebuie luate măsurile necesare pentru ca transferul drepturilor legate de pensii și de securitatea socială, inclusiv ale celor privind asistența sanitară, să funcționeze corect. Raportul secretarului general al ONU, prezentat în cadrul Dialogului la nivel înalt al Organizației Națiunilor Unite privind migrația internațională și dezvoltarea, semnală faptul că marea majoritate a migranților internaționali întâmpină dificultăți în transferul pensiilor lor; deși au fost încheiate multe acorduri bilaterale în acest sens, raportul propune elaborarea unui cadru internațional care să ofere mai multe garanții în ceea ce privește acest subiect. Convenția nr. 157 a OIM privind crearea unui sistem internațional pentru menținerea drepturilor în materie de securitate socială (1982) a fost ratificată doar de trei țări (Spania, Filipine și Suedia) <sup>(33)</sup>. Comitetul propune ca și celelalte state membre să ratifice Convenția nr. 157 a OIM.

9.10 Prin intermediul politicilor de cooperare pentru dezvoltare, trebuie adoptate programe pentru a preveni exodul creierelor și pentru a facilita întoarcerea benevolă a muncitorilor calificați, precum și pentru a investi în sectoarele și activitățile care necesită o înaltă calificare din țările de origine.

9.11 CESE este de acord cu propunerea Comisiei ca statele membre să redacteze coduri de bune practici pentru gestionarea admisiei migranților cu înaltă calificare, în cooperare cu țările de origine.

<sup>(33)</sup> A se vedea Națiunile Unite A/60/871, 2006: 80 Op. cit.

9.12 UE trebuie să joace un rol foarte activ în formarea tinerilor din țările de origine ale imigranților. Aceste țări pierd o mare parte din capitalul uman foarte bine pregătit, care este valorificat de către societățile europene. Cooperarea în ceea ce privește formarea este o modalitate echitabilă de a compensa aceste pierderi, întrucât țările respective vor putea astfel să dispună pe viitor de capitalul uman de care au nevoie pentru a se dezvolta.

9.13 CESE subliniază importanța acordurilor și a asociațiilor pe care universitățile europene, spitalele, întreprinderile și centrele tehnologice și de cercetare le-ar putea încheia cu țările de origine, obiectivul fiind ca anumite persoane cu înaltă calificare să își poată desfășura activitatea profesională în țările lor de origine, cu salarii, drepturi sociale și resurse profesionale comparabile cu cele din Europa.

## 10. O politică de admisie a imigranților în conformitate cu obiectivele de dezvoltare: admisia imigranților contribuie la dezvoltare

10.1 Uniunea Europeană și statele membre trebuie să își ajusteze politicile de admisie a imigranților pentru a permite imigrația legală prin intermediul unor proceduri flexibile și transparente. În avizul său privind Cartea verde a Comisiei <sup>(34)</sup>, CESE a susținut necesitatea unor politici deschise cu privire la admisia în țară atât a muncitorilor cu înaltă calificare, cât și a celor mai puțin calificați. Deși înțelege poziția adoptată de anumite guverne, Comitetul a propus, de asemenea, ca statele membre să încheie perioada de tranziție care limitează libertatea cetățenilor din anumite noi state membre de a se stabili și a munci oriunde pe teritoriul UE.

10.2 Imigrația fără forme legale trebuie redusă prin politici orientate spre interiorul Europei, cum ar fi combaterea angajării imigranților fără forme legale prin intermediul unei legislații comunitare <sup>(35)</sup>, pe care Comitetul o va examina în cadrul unui alt aviz, în prezent în curs de elaborare, prin controlul frontierelor, combaterea traficului de ființe umane și cooperarea cu țările de origine și de tranzit. UE trebuie să fie solidară, împărțind costurile cu țările din sudul Europei, care trebuie să gestioneze influxul masiv de imigranți fără forme legale și să realizeze numeroase operațiuni de salvare pe mare, de recepție și asistență umanitară acordată imigranților. În împrejurări excepționale, va fi de asemenea necesară regularizarea situației legale a multor imigranți „fără acte” de pe teritoriul UE, care sunt victime ale exploatării la locul de muncă și care nu pot participa la politicile de integrare.

10.3 În cadrul unor politici mai flexibile de admisie trebuie promovate sistemele de migrație temporară și circulară, atât pentru muncitorii cu înaltă calificare, cât și pentru cei mai puțin calificați.

<sup>(34)</sup> A se vedea avizul CESE din 10 decembrie 2003 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind imigrația, integrarea și ocuparea forței de muncă (raportor:dl. Pariza Castaños), JO C 80, 30.3.2004.

<sup>(35)</sup> A se vedea propunerea de directivă din 16 mai 2007 de stabilire a sancțiunilor la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală COM(2007) 249 final.

10.4 Pentru ca sistemul de imigrație temporară să fie viabil, legislația comunitară trebuie să ofere permise de ședere de scurtă durată cu caracter foarte flexibil, combinate cu proceduri de întoarcere și cu garanții în ceea ce privește noi angajări în anii următori. În acest mod, mulți imigranți vor face apel la procedurile legale și nu vor mai rămâne în Europa fără forme legale în momentul în care le expiră permisul de ședere.

10.5 CESE invită UE și statele membre să încheie acorduri cu țările de origine cu privire la anumite proceduri de imigrație circulară care să promoveze mobilitatea imigranților prin proceduri flexibile și transparente. Astfel de acorduri trebuie să fie echilibrate, în interesul ambelor părți, astfel încât imigrația să poată reprezenta, de asemenea, un factor de dezvoltare a țărilor de origine.

10.6 Procedurile de admisie temporară care includ acorduri privind formarea profesională și recunoașterea calificărilor profesionale pot fi, de asemenea, utile. Prin intermediul acestora, imigranții temporari care lucrează în Europa ar putea să își amelioreze calificarea profesională și, astfel, la întoarcerea în țările lor de origine, să aibă posibilități mai mari de a găsi un loc de muncă, precum și să contribuie la dezvoltarea economică și socială a țărilor respective.

10.7 Rigiditatea actuală a legislațiilor europene reprezintă un obstacol major în calea imigrației circulare. În vederea facilitării mobilității imigranților, a întoarcerii și a inițiativelor antreprenoriale în țările de origine, legislația europeană privind imigrația trebuie să permită ca dreptul de ședere permanentă să poată fi păstrat pe termen lung.

10.8 În acest scop, CESE propune ca directiva privind statutul de rezident pe termen lung să fie modificată pentru a prelungi perioada în care rezidenții își pot păstra drepturile permanente de la un an, în prezent, la trei ani. În avizul său, CESE <sup>(36)</sup> estima că un an (sau doi ani, ca în propunerea inițială a Comisiei) reprezintă o perioadă de timp prea scurtă pentru mulți imigranți pentru ca aceștia să își asume riscul să se întoarcă în țara lor de origine și să lanseze un proiect profesional.

10.9 Având în vedere că UE promovează în prezent o abordare globală a politicilor privind imigrația, care urmărește coerența dintre politicile privind imigrația și cele de dezvoltare, este necesar ca toți rezidenții pe termen lung dintr-un stat membru să se poată întoarce în țările lor de origine fără să își piardă dreptul de ședere pe o perioadă de cel puțin cinci ani.

## 11. Promovarea migrației circulatorii și a parteneriatelor pentru mobilitate

11.1 În mai, Comisia Europeană a publicat o comunicare <sup>(37)</sup> importantă privind migrația circulară și parteneriatele pentru mobilitate încheiate de Uniunea Europeană cu țări terțe. Deși

<sup>(36)</sup> A se vedea Avizul CESE din 3 octombrie 2001 privind propunerea de directivă a Consiliului referitoare la statutul cetățenilor țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (raportor: dl. Pariza Castaños), JO C 36, 8.2.2002.

<sup>(37)</sup> COM(2007) 248 final, Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind migrația circulară și parteneriatele pentru mobilitate încheiate de Uniunea Europeană cu țări terțe.

prezentul aviz este un aviz din proprie inițiativă, el reprezintă, de asemenea, contribuția CESE la dezbateră inițiată de Comisie. Propunerile CESE cu privire la unele din problemele abordate de către Comisie în comunicarea acesteia se regăsesc în diferite puncte din prezentul aviz.

11.2 Comunicarea este formată din două părți: prima parte prezintă avantajele dezvoltării de parteneriate pentru mobilitate cu țări terțe, iar a doua parte analizează migrația circulară.

11.3 Comitetul sprijină propunerea de a institui **parteneriate pentru mobilitate**, astfel încât UE și statele membre să ofere posibilități de imigrație legală prin proceduri flexibile și transparente. Parteneriatele sunt prevăzute pe baza unor angajamente atât din partea țărilor de origine ale imigranților, cât și din partea statelor membre ale UE.

11.4 Țărilor de origine li se solicită să își asume angajamente foarte clare cu privire la combaterea imigrației fără forme legale (readmisie, controale la frontieră, siguranța documentelor de călătorie, combaterea traficului ilegal și a traficului de ființe umane etc.). Este important ca aceste țări să își respecte obligațiile internaționale asumate în cadrul Acordului de la Cotonou, în special dispozițiile articolului 13. Comitetul consideră că anumite țări cu un „stat slab” vor întâmpina dificultăți mari în îndeplinirea acestor condiții și propune, în consecință, ca parteneriatele pentru mobilitate să fie adaptate în mod flexibil caracteristicilor fiecărei țări de origine.

11.5 Angajamentele statelor membre pot fi, printre altele, de patru tipuri:

11.5.1 În primul rând, să ofere mai multe șanse migrației legale, respectând principiul preferinței comunitare pentru cetățenii UE, pe care Comitetul îl susține. CESE este de acord cu ideea ca un număr de state membre (cooperare consolidată) să facă o ofertă grupată țărilor de origine; această ofertă ar putea fi una comunitară și s-ar putea realiza sub forma unor cote și instrumente de adaptare la piețele forței de muncă europene.

11.5.2 În al doilea rând, Comisia Europeană și statele membre vor oferi asistență tehnică și financiară țărilor terțe, în vederea gestionării fluxurilor de migrație legală. Comitetul consideră că fondurile comunitare disponibile în cadrul programului tematic privind migrația și azilul vor fi insuficiente și, prin urmare, propune Comisiei, Parlamentului și Consiliului ca valoarea acestor fonduri să fie mărită semnificativ în viitor.

11.5.3 În al treilea rând, Comitetul este de acord că parteneriatele pentru mobilitate, în acord cu țările de origine, vor putea descuraja imigrația anumitor profesii, pentru a se evita exodul de creiere (cum ar fi cazul, de exemplu, al personalului din domeniul sănătății din anumite țări europene). Acordurile ar trebui să favorizeze imigrația circulară și întoarcerea imigranților temporari.

11.5.4 În al patrulea rând, UE și statele membre vor îmbunătăți procedurile de emitere a vizelor pentru ședere de scurtă durată. În diverse avize, CESE a subliniat necesitatea de a îmbunătăți organizarea serviciilor consulare ale statelor membre UE în țările de origine; delegațiile Comisiei ar trebui să coopereze cu statele membre în aspectele legate de migrație, iar rețeaua EURES ar trebui folosită pentru identificarea ofertelor de muncă existente în UE. Comitetul sprijină propunerea Comisiei privitoare la instaurarea cooperărilor consolidate între diferite state membre prin deschiderea de centre comune pentru solicitarea de vize, precum și la consolidarea instrucțiunilor consulare comune în vederea emiterii de vize cu intrare multiplă pentru cetățenii țărilor terțe care călătoresc frecvent. CESE sprijină, de asemenea, propunerea de a facilita emiterea de vize pentru anumite categorii de persoane definite în acordurile pentru mobilitate.

11.6 Comisia avansează ideea facilitării **imigrației circulare**. CESE consideră că legislațiile actuale cu privire la imigrație sunt foarte rigide și nesatisfăcătoare atât pentru imigranți, cât și pentru țările de origine sau țările europene gazdă ale acestora. În diverse avize, CESE a propus legislații mai flexibile, pentru facilitarea sistemelor de imigrație circulară care să respecte preferințele individuale. Drepturile fundamentale ale imigranților trebuie protejate pe deplin, în special drepturile sociale și profesionale, precum și dreptul de a locui cu familia.

11.7 Comisia propune două forme de imigrație circulară: (1) migrația cetățenilor țărilor terțe stabiliți în UE pentru ca aceștia să poată desfășura activități în țara de origine, păstrându-și în același timp dreptul de ședere într-un stat membru și (2) migrația circulară în cazul persoanelor cu rezidența într-o țară terță pentru ca acestea să poată veni în UE pentru muncă, studii sau formare sau toate trei concomitent, iar atunci când le expiră permisul să se poată întoarce în țara de origine, având posibilitatea de a reveni în UE conform unor proceduri simplificate de admisie.

11.8 Comitetul consideră că un sistem de migrație circulară poate fi dezvoltat doar în momentul în care migranții (temporari sau nu) care s-au întors în țările de origine au posibilitatea de a se întoarce legal în țara europeană în care au locuit. Consolidarea migrației circulare implică, în primul rând, introducerea de măsuri care să garanteze că întoarcerea migranților în țara europeană de reședință poate fi realizată în mod flexibil.

11.9 CESE este de acord cu propunerea Comisiei de elaborare a unui cadru legislativ european care să faciliteze migrația circulară. În acest scop, vor trebui modificate unele directive existente și stabilite unele criterii adecvate pentru elaborarea de noi directive prevăzute în cadrul programului legislativ, ca de exemplu:

11.9.1 Propunerea de directivă privind admitia imigranților cu înaltă calificare: Comitetul sprijină propunerea Comisiei de a facilita într-o mai mare măsură procedurile de admisie pentru persoanele care au avut rezidență legală în UE pentru o anumită perioadă de timp (pentru muncă, studii sau alte tipuri de formare de înaltă calificare).

11.9.2 Propunerea de directivă privind admitia imigranților sezonieri: Comitetul propune crearea unui permis multianual de ședere/muncă pentru migranții sezonieri, care să le permită acestora întoarcerea pe o perioadă de cinci ani consecutivi pentru muncă sezonieră, perioadă care poate fi prelungită cu încă cinci ani.

11.9.3 Propunerea de directivă privind admitia imigranților care efectuează o perioadă de stagiu remunerat: Comitetul consideră că facilitarea venirii în Europa a cetățenilor țărilor terțe pentru o perioadă de formare este un factor pozitiv pentru instruirea acestora și dezvoltarea țării lor; aceasta contribuie la promovarea circulației creierelor și la transferul de cunoștințe. Pentru a crește caracterul circular al migrației, propunerea ar putea prevedea posibilitatea întoarcerii persoanelor care au mai participat la activități de formare pe teritoriul statului respectiv pentru perioade limitate (între 1 și 5 ani) în vederea unei formări suplimentare și a perfecționării calificărilor acestora.

11.9.4 CESE propune Comisiei să promoveze anumite modificări ale mai multor directive în vigoare în favoarea migrației circulare: Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung prevede în prezent că, de regulă, aceștia își pierd statutul de rezident pe termen lung în cazul în care părăsesc teritoriul Comunității pentru o perioadă care depășește 12 luni consecutive. Comisia propune prelungirea acestei perioade la 2 sau 3 ani, iar Comitetul consideră că o perioadă de 5 ani ar fi mai adecvată în acest caz.

11.9.5 Directiva 2004/114/CE privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, stagii neremunerate sau servicii de voluntariat și Directiva 2005/71/CE privind o procedură specială de admisie a resortisanților țărilor terțe în scopul desfășurării unei activități de cercetare științifică: Comitetul este de acord să modifice această directivă pentru a introduce permise de ședere cu intrare multiplă care să permită titularului să părăsească teritoriul UE pe perioade de timp mari, fără ca acesta să își piardă dreptul de ședere. Ar fi, de asemenea, adecvată transformarea clauzelor opționale ale acestor directive, care permit statelor membre să prevadă proceduri de admisie simplificate sau rapide pentru persoanele care au lucrat anterior ca cercetători sau care au studiat în UE, într-un drept al acestor persoane de a beneficia de proceduri rapide, cu condiția să se întoarcă în țara de origine la expirarea permisului. Comitetul se declară, de asemenea, în favoarea relaționării celor două directive, revăzându-se astfel admitia mai simplă (cu impunerea a mai puține condiții) a cerșătorilor care nu sunt resortisanți UE, care au mai fost admiși anterior ca studenți și care, după terminarea studiilor, s-au întors în țara lor de origine. Acest concept poate fi extins pentru a le permite studenților să solicite admitia în calitate de cercetători în timp ce se află încă pe teritoriul statului membru unde studiază, cu condiția ca aceștia să prezinte cererea corespunzătoare înainte de expirarea permisului de studii.

11.10 CESE consideră că este necesară garantarea faptului că migrația circulară își atinge obiectivele și că aceasta aduce beneficii pe termen lung, prin încurajarea promovării caracterului circular al migrației, garantarea întoarcerii cu succes în țara de origine, evaluarea aplicării procedurilor și reducerea riscului exodului de creiere prin cooperarea cu țările terțe.

11.11 Circulația creierelor necesită, de asemenea, soluționarea uneia dintre problemele cele mai mari cu care se confruntă mulți imigranți în Europa, și anume nerecunoașterea diplomelor și a calificărilor profesionale. Circulația acestor persoane între țara de origine și țara gazdă va fi facilitată atunci când diplomele și calificările lor vor fi recunoscute în Europa. Comitetul propune ca, în ciuda dificultăților existente, să se avanseze în negocierea de acorduri pentru recunoașterea calificărilor între UE și țările de origine ale majorității fluxurilor migratorii.

11.12 Pentru ca un sistem de imigrație circulară să funcționeze în mod corect, este, de asemenea, necesară garantarea drepturilor privind pensia și asigurările sociale dobândite de imigranți. În acest scop, va fi necesară negocierea unor acorduri între statele membre ale UE și țările de origine, precum și ratificarea Convenției nr. 157 a OIM.

11.13 Comitetul recomandă ca UE să propună includerea acestor capitole în cadrul parteneriatelor pentru mobilitate care se vor adopta, în scopul facilitării recunoașterii calificărilor profesionale și al garantării drepturilor privitoare la pensie.

Bruxelles, 25 octombrie 2007.

## 12. Forumul Mondial privind Migrația și Dezvoltarea

12.1 La 10 iulie a avut loc la Bruxelles Forumul Mondial privind Migrația Internațională și Dezvoltarea, sub președinția secretarului general al ONU, dl Ban Ki-moon. Peste 800 de delegați din 140 de țări au participat la acest eveniment, care se înscrie în pe linia summit-ului Națiunilor Unite din septembrie 2006.

12.2 La 9 iulie, CESE a participat la Ziua societății civile, fiind reprezentat de raportorul prezentului aviz. Concluziile acestui eveniment, pe care Comitetul le sprijină în linii mari, pot fi consultate pe site-ul web al conferinței <sup>(38)</sup>. CESE are intenția de a participa la Forumul Mondial care va avea loc anul viitor la Manila.

12.3 Comitetul încurajează guvernele statelor membre ale Uniunii Europene și Comisia să continue activ eforturile în cadrul Națiunilor Unite pentru ca problema migrației să ocupe un loc important pe agenda internațională, pentru ca drepturile omului ale migranților să fie garantate în conformitate cu un cadru legislativ internațional și pentru ca gestionarea comună a proceselor de migrație de către țările de origine și țările gazdă să contribuie la dezvoltarea economică și socială a omenirii.

12.4 Comitetul se pronunță pentru prima oară asupra imigrației circulare prin intermediul prezentului aviz și al altor avize care se vor adopta în viitor.

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(38)</sup> Concluziile sunt disponibile doar în limba engleză ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf)) și în limba spaniolă ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD\\_espanol.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf)).