PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2004/2137(INI)

18.2.2005

PROYECTO DE INFORME

sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los emigrantes
(2004/2137(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Patrick Gaubert

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 7

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los emigrantes (2004/2137(INI))

El Parlamento Europeo,

– Vista la Comunicación de la Comisión titulada "Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal" (COM(2004)0412),

– Vista la Comunicación de la Comisión titulada "Primer informe anual sobre migración e integración" (COM(2004)0508),

– Visto el "Libro Verde sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica" publicado por la Comisión (COM(2004)0811),

– Vistos los dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, de 15 de diciembre de 2004 y 24 de enero de 2005 respectivamente, sobre la Comunicación de la Comisión titulada "Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal",

– Vistos el Tratado de Amsterdam, que confiere a la Comunidad poderes y responsabilidades en los ámbitos de la inmigración y el asilo, y el artículo 63 del Tratado CE,

– Vistas las Conclusiones de los Consejos Europeos de Tampere, de los días 15 y 16 de octubre de 1999, Laeken, de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, Sevilla, de los días 21 y 22 de junio de 2002, y Salónica, de los días 19 y 20 de junio de 2003,

– Vista su Recomendación de 14 de octubre de 2004 sobre "el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo"[1],

– Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de los días 4 y 5 de noviembre de 2004 y el Programa de La Haya incluido en las mismas,

– Visto el artículo 45 de su Reglamento,

– Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y las opiniones de la Comisión de Desarrollo y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (A6-0000/2005),

A. Considerando que el período previsto por el Consejo Europeo de Tampere para la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia ha concluido,

B. Considerando que la aprobación del Programa de La Haya, que próximamente se aplicará a través del Plan de acción de la Comisión, permitirá proseguir los resultados obtenidos por el programa de Tampere y afrontar los nuevos retos para la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia,

[1] Textos Aprobados de esa fecha, P6_TA(2004)0022.

C. Considerando que en este ámbito es primordial la cooperación de la Unión y sus Estados miembros con los terceros países de origen y de tránsito,

D. Considerando que, en el contexto de la ampliación, una sociedad europea más segura exige el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores,

E. Considerando que la Unión, como espacio sin fronteras interiores, debe dotarse de un enfoque común en materia de gestión de las fronteras exteriores y debe desarrollar una política común en materia de visado, asilo e inmigración,

F. Considerando que la lucha contra la inmigración clandestina debe seguir siendo una prioridad absoluta de la Unión ampliada y que la explotación comercial de los inmigrantes debe ser duramente castigada,

G. Considerando que la inmigración económica representa un nuevo reto para la Unión y que el Libro Verde sobre la gestión de las migraciones económicas, que irá seguido antes de finales de 2005 por un programa de acción, ha reactivado el debate al respecto,

H. Considerando que el éxito de las políticas de inmigración legal requiere políticas de integración más voluntaristas, basadas en los derechos y las obligaciones de los nacionales de los países terceros que son residentes legales y de la sociedad de acogida,

1. Hace hincapié en la necesidad de adoptar, en materia de inmigración, un enfoque global y coherente, basado en estrechas sinergias entre las distintas políticas en juego, y lamenta el enfoque europeo a menudo demasiado sectorial; para ello, se alegra de la iniciativa de la Comisión y de la actual Presidencia del Consejo destinada a establecer un sistema de información mutua y de alerta previa entre los responsables de las políticas de migración y asilo de los Estados miembros, y sugiere que el Parlamento Europeo se asocie al mismo;

2. Pide a la Comisión que lance, en cooperación con el Parlamento Europeo, reflexiones para coordinar mejor el conjunto de las estructuras implicadas en la gestión de los flujos migratorios y que vele por la buena utilización y difusión de los programas financieros en esta materia;

3. Pide a la Comisión, a los Estados miembros y a los países de origen que inicien campañas de sensibilización de sus poblaciones sobre las políticas de inmigración;

4. Considera primordial desarrollar al máximo el potencial de la inmigración en el marco de una política europea de codesarrollo en la que participen tanto las sociedades de acogida y de origen como las redes de la diáspora;

5. Alienta una mayor integración de la cuestión migratoria en todos los ámbitos de la política exterior de la Unión, en particular en la ayuda al desarrollo y sus asociaciones económicas, con el fin de combatir las causas profundas de la emigración;

6. Pide a los Estados interesados que refuercen los medios humanos, materiales y financieros de sus autoridades consulares en los terceros países de origen con el fin de informar a los candidatos a la emigración sobre las posibilidades de entrada a efectos de empleo; considera que una cooperación entre Estados participantes les permitirá determinar cuál de

ellos está interesado en el perfil del inmigrante; propone la utilización de los programas ARGO y AENEAS, entre otros;

7. Considera que la instauración del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores debe basarse en una mayor armonización en materia de visados, en la participación activa de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, con la creación de un fondo comunitario relativo a las fronteras, y en una cooperación consular reforzada que desemboque en la creación de puestos consulares comunes;

8. Manifiesta su convicción de que debe prestarse una atención especial a los inmigrantes víctimas del tráfico de seres humanos y se congratula por un futuro plan de acción de la Comisión sobre este tema;

9. Recuerda que la responsabilización adecuada de los transportistas, el refuerzo del marco penal represivo contra las redes de pasadores de fronteras y la lucha contra el trabajo ilegal forman parte integrante de la lucha contra la inmigración clandestina;

10. Pide al Consejo y a la Comisión que reflexionen, en materia de readmisión de los inmigrantes irregulares, sobre la eficacia de los acuerdos celebrados y sobre las orientaciones de los acuerdos futuros; alienta una política europea de retorno que respete la dignidad y la integridad física de los inmigrantes, y la creación de programas de regreso "integrados";

11. Comparte con la Comisión la idea de que la regularización en masa de los inmigrantes ilegales debería tener carácter excepcional y único; pide a esta última que analice las mejores prácticas de los Estados miembros;

12. Considera necesario organizar en los Estados miembros, en función de sus capacidades de acogida, canales legales de inmigración por razones demográficas, económicas y de reducción de la inmigración ilegal;

13. Pide a los Estados miembros que participen en la reflexión, iniciada por la Comisión en su Libro Verde, sobre el grado de coordinación que debe alcanzarse y sobre el valor añadido de la aprobación de una legislación europea que tenga en cuenta las competencias nacionales para definir el número de inmigrantes que deben aceptarse;

14. Sostiene la opción, propuesta por la Comisión en su Libro Verde, de crear un marco común de normas mínimas para que se admita que nacionales de terceros países ocupen puestos de trabajo tanto en calidad de asalariados como de autónomos;

15. Considera urgente aplicar políticas de inmigración más adaptables a los mercados laborales y pide a los Estados miembros que asocien las agencias regionales para el empleo y los interlocutores sociales a la decisión acerca del número de trabajadores extranjeros que deben admitirse;

16. Pide a los Estados miembros que establezcan permisos de residencia y de trabajo específicos combinados que faciliten la contratación de trabajadores temporales y que garanticen su regreso efectivo a su sociedad de origen con el fin de evitar que se instalen

de forma duradera e ilegal;

17. Sugiere que se refuercen las capacidades de las autoridades de los terceros países de anticipar las perspectivas en materia de mano de obra extranjera con el fin de adecuar las calificaciones de los emigrantes a las necesidades europeas, así como la formación previa a la salida de estos últimos en sus países de origen;

18. Pide a los Estados miembros que abran un debate sobre la elaboración de cuotas por sectores de actividad y que informen regularmente a la Comisión sobre la aplicación de sus políticas nacionales en esta materia;

19. Recuerda que la integración es competencia nacional; pide a los Estados miembros que coordinen sus políticas nacionales gracias al método abierto de coordinación sobre la base de los principios básicos comunes recientemente adoptados por el Consejo;

20. Subraya que es importante fomentar el aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida y la organización de cursos de educación cívica y de programas de enseñanza, entre otras cosas sobre la igualdad entre hombres y mujeres, y reforzar la integración por el trabajo; se manifiesta favorable a los programas de introducción aplicados por algunos Estados miembros que implican un compromiso recíproco de los países de acogida y de los primeros llegados en particular; propone que se abra un debate europeo sobre la oportunidad y la naturaleza de las posibles sanciones en caso de fracaso en las pruebas de integración que ya aplican algunos Estados miembros;

21. Considera que la lucha contra las discriminaciones, el racismo y la xenofobia es un componente primordial de la política de integración; pide a los Estados miembros que transpongan cuanto antes las dos directivas pertinentes[1] y se congratula por la iniciativa de la Presidencia del Consejo de reactivar la propuesta de decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia[2];

22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

[1] Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22); Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).
[2] Doc. 5734/05.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto

A la vista del modesto balance del programa de Tampere, el Consejo Europeo de noviembre de 2004 adoptó el programa plurianual de La Haya, por el que se aplicaron en materia de inmigración y asilo las disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre mayoría cualificada y codecisión. El programa de La Haya se ejecutará a través de un Plan de acción de la Comisión, al que el Parlamento Europeo puede prestar su contribución en el marco del presente informe.

La Comisión ha publicado recientemente dos estudios: uno sobre las relaciones entre la inmigración legal y la inmigración ilegal, al que ha seguido en enero de 2005 un Libro Verde en el que se relanza el delicado debate de la inmigración económica; y otro sobre la migración y la integración, al que ha seguido la adopción por el Consejo JAI de noviembre de 2004 de unos principios básicos comunes en materia de integración de los nacionales de terceros países.

El ponente, dada la tendencia a asociar sistemáticamente terrorismo e inseguridad con inmigración, considera primordial rechazar esta amalgama e invitar a los Estados miembros a que no inserten sus políticas en una disyuntiva de todo seguridad o todo liberalidad. Hay que trabajar más allá de las divergencias nacionales para quitar apasionamiento al debate y desarrollar una política europea de inmigración equilibrada, humana y eficaz.

El ponente celebra la oportunidad que se le ofrece de presentar un informe global sobre la inmigración legal e ilegal y la integración de los migrantes y, puesto que deplora que el enfoque europeo sea a menudo demasiado sectorial, se congratula de que la Comisión y la Presidencia luxemburguesa anticipen algunas de sus propuestas en la línea de un planteamiento global.

Propuestas generales

El ponente pide a la Comisión que, en colaboración con el Parlamento Europeo, reflexione sobre el establecimiento de un marco legislativo coherente en materia de inmigración que comprenda cuatro niveles:

- una estrecha sinergia entre las políticas europeas, como las políticas en materia de empleo, sector social, desarrollo y relaciones exteriores;
- el sistema de información mutua y alerta previa entre los responsables nacionales de la toma de decisiones en materia de inmigración y asilo, tal como se debatió en el Consejo JAI de 24 de febrero de 2005;
- una coordinación de todas las estructuras tanto europeas como nacionales que participan en la gestión de los flujos migratorios[1], para limitar el riesgo de que se produzcan

[1] Como el Comité sobre el asilo y la inmigración, la red europea sobre migraciones, la red de información y coordinación segura accesible por Internet a los servicios nacionales, EMIN, la red de puntos de contacto nacionales, el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI), el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de asilo (CIREA) y la futura Agencia

superposiciones en un mismo ámbito de actividad debido a una insuficiencia en las consultas;
- una buena difusión y utilización de los programas financieros. Los créditos concedidos en el marco de los fondos comunitarios no siempre se utilizan en su totalidad. Así, los fondos excepcionalmente elevados asignados al programa ARGO para el año 2004 no se utilizaron completamente, debido sobre todo a falta de información a las autoridades nacionales.

El ponente propone asimismo la organización de campañas de información y sensibilización cuya meta sea, en los Estados miembros, presentar a los ciudadanos europeos las aportaciones de la inmigración y la política practicada por la UE y sus respectivos gobiernos y, en los países de origen, advertir a la población de los peligros de la inmigración clandestina e informarla de las posibilidades de inmigración legal.

Cooperación con terceros países

El ponente estima esencial una cooperación con los países de origen y de tránsito, recurriendo para ello a todas las políticas europeas exteriores (en particular, la ayuda al desarrollo y los acuerdos de cooperación o asociación), a dos niveles:

1) En materia de gestión de los flujos migratorios, los terceros países deben recibir apoyo para la vigilancia de sus fronteras, la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal, la reintegración de los inmigrantes expulsados y la acogida de los inmigrantes en los países de tránsito.

2) Por lo que se refiere a la lucha contra las causas profundas de la emigración, una política activa de codesarrollo influirá en la prevención de los conflictos, el respeto de los derechos humanos, la mejora de las capacidades institucionales y de buena gobernanza y los intercambios comerciales. El potencial de la inmigración debe contribuir al desarrollo compartido de los países de acogida y de origen. Así, deben hacerse seguros los envíos de fondos de los inmigrantes a sus países de origen, hay que reducir su coste y han de orientarse a proyectos de desarrollo local. Por lo que respecta a la "fuga de cerebros", que penaliza el desarrollo de estos países, el ponente considera primordial alentar a los migrantes cualificados a que mantengan vínculos económicos, sociales y financieros con sus países y, a plazo, a que regresen a ellos.

El ponente estima que parte de la solución al problema de la inmigración ilegal hay que buscarla en las regiones de origen y en cooperación con ellas. Propone a los Estados miembros interesados que adapten y coordinen entre sí a sus autoridades diplomáticas para identificar qué posibilidades de empleo se ofrecen a un candidato a la inmigración en un Estado miembro, habida cuenta de su perfil profesional y de las necesidades económicas del país. Estos proyectos requieren la colaboración del personal diplomático entre sí y con los servicios nacionales encargados de la inmigración, las autoridades locales y agentes como la Organización Internacional para las Migraciones y la red de funcionarios de enlace de inmigración. A largo plazo, deberán participar también en ellos las oficinas comunes de solicitud de visados, si llegan a concretarse.

---

para la gestión de las fronteras exteriores.

Lucha contra la inmigración ilegal

Puesto que cada año llegan a la Unión Europea al menos 500 000 inmigrantes clandestinos[1], debe seguir siendo prioritaria la lucha contra la inmigración ilegal, en todos sus aspectos y en colaboración con los terceros países en fases previas.

La política europea de visados concurre a ello con los futuros VIS y SIS II[2], cuya operabilidad va a estudiarse, y con la protección, desde el punto de vista de la seguridad, de los documentos de viaje. El ponente seguirá atentamente el funcionamiento de la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores, que permitirá apoyar la cooperación operativa entre Estados.

La Directiva sobre la ayuda a las víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con la justicia[3] representa un paso positivo para la protección de los inmigrantes; a este respecto, el ponente estará atento a la presentación de un plan de acción que establezca unas normas comunes y mecanismos de prevención. Por lo que se refiere a la lucha contra el trabajo ilegal, la cooperación entre Estados permitiría atajar seriamente este problema mediante el refuerzo del control de los sectores expuestos, la imposición de severas sanciones a las empresas y el apoyo a las víctimas.

Para dar credibilidad a la lucha contra la inmigración ilegal, es indispensable una política europea de retorno. El programa de La Haya prevé la adopción de normas de procedimiento comunes, el nombramiento de un Representante especial y la creación de un fondo comunitario con "programas integrados de retorno", que inciten al inmigrante a instalarse de forma duradera en su país.

En cuanto a los acuerdos de readmisión, el Consejo desea hacer un mayor uso de ellos, de forma más coherente con las cooperaciones iniciadas con terceros países, con un seguimiento periódico de su eficacia y con propuestas de nuevas negociaciones. Con la Constitución europea, el PE participará en la elaboración de estos acuerdos.

El ponente observa que las regularizaciones en masa de inmigrantes clandestinos, de ser excepcionales, han pasado a ser, en algunos países, recurrentes, lo que pone de manifiesto las limitaciones de las políticas de inmigración y la existencia de una economía sumergida dinámica. Es importante que los Estados miembros reflexionen juntos sobre este proceso, que tiene repercusiones en toda la Unión, en el marco del sistema de información y alerta previsto.

Inmigración legal

El ponente estima que una reglamentación demasiado estricta de las vías legales de inmigración puede impulsar a los inmigrantes cuya solicitud sea denegada a recurrir a los canales ilegales. Entre 2010 y 2030, la disminución de la población activa de la Europa de los

[1] Según la Oficina Europea de Policía, http://www.europol.eu.int.
[2] Sistema de Información de Visados y Sistema de Información Schengen de segunda generación.
[3] Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Veinticinco reducirá en 20 millones el número de trabajadores[1], con inevitables consecuencias sobre el crecimiento económico. Es necesario, por consiguiente, organizar la inmigración legal para reducir los flujos ilegales, responder a las necesidades económicas de los Estados miembros y alcanzar los objetivos de Lisboa. El ponente apoya la opción que la Comisión presenta en su Libro Verde de establecimiento de un marco común de normas mínimas para la admisión de los nacionales de terceros países con fines de empleo, indispensable para la creación de un espacio sin fronteras de libre circulación. Por otra parte, la organización de la inmigración legal no perjudica a los nacionales de los nuevos Estados miembros, que tienen prioridad sobre los nacionales extracomunitarios en el acceso al mercado de trabajo europeo.

El ponente alienta a los Estados miembros a que se informen mutuamente, e informen a la Comisión, en el marco del sistema de alerta e información previsto, entre otras cosas sobre los programas de contratación de mano de obra, tanto muy cualificada como menos cualificada, y sobre las cuotas nacionales, para poder evaluar mejor las necesidades del mercado de trabajo europeo y dar más transparencia al proceso migratorio. El ponente desaprueba las cuotas por nacionalidades, que tienen un efecto discriminatorio nefasto para los países con los que no se ha firmado ningún acuerdo.

El ponente considera que debe promoverse la inmigración temporal. A tal fin, invita a los Estados miembros a que organicen a su vez servicios públicos o empresas de contratación privadas cuidadosamente seleccionadas que velen por el retorno efectivo de los trabajadores a su país de origen al finalizar el período autorizado. El permiso único, que combina residencia y trabajo en un mismo formato, facilitaría los procedimientos y la contratación de inmigrantes, entre ellos los estudiantes extranjeros, y sería la herramienta adecuada para alentar la inmigración temporal.

El ponente considera necesario reforzar la capacidad de los terceros países para prever las necesidades de mano de obra extranjera, creando centros de formación en los países de origen para cualificaciones que respondan a las necesidades europeas, y favorecer así la formación de los inmigrantes previa a su partida.

El ponente recuerda que las políticas de admisión e integración son indisociables y se refuerzan mutuamente.

Políticas de integración

El ponente pide a los Estados miembros que elaboren políticas de integración voluntaristas y coordinadas sobre la base de los principios básicos comunes en materia de integración de los inmigrantes legalmente residentes. El ponente considera que el éxito de las medidas de integración depende de la definición de objetivos, de indicadores y de mecanismos de evaluación.

El ponente propone que se generalicen los programas de introducción para los recién llegados, que deben comprender una formación lingüística, una formación cívica y una orientación

[1] Libro Verde de la Comisión sobre un "enfoque comunitario de la gestión de la inmigración económica" - COM(2005) 811 final de 11 de enero de 2005.

profesional. Por lo que se refiere a las sanciones para los inmigrantes que no superen las pruebas de integración, el ponente propone un debate al respecto, precisando que tales sanciones no deben de ser la primera solución. En caso de superar las pruebas, deben expedirse certificados que lo acrediten en un formato conocido por los empleadores y las instituciones de educación.

El ponente recuerda que la integración requiere, en primer lugar, la lucha contra las discriminaciones, el racismo y la xenofobia mediante la igualdad de trato y de oportunidades, y la organización de cursos de lenguas, ya que el dominio del idioma está en la base de la relación entre el inmigrante y la sociedad de acogida, y de cursos de educación cívica, a fin de que el inmigrante conozca los derechos y deberes en esa sociedad de acogida, su historia y su cultura.

El ponente considera que el acceso a la educación, la integración a través del trabajo y la integración cultural y de culto son componentes esenciales para que el éxito del proceso de integración. Para garantizar la compatibilidad con los valores democráticos europeos de ciertas prácticas de las sociedades de origen, los Estados miembros deben velar porque éstas no infrinjan los derechos fundamentales de los inmigrantes y, si es necesario, adoptar medidas coercitivas, en particular por lo que respecta a la ablación y la poligamia.

Dado que la integración tiene lugar principalmente a escala local, es necesario reforzar la participación de los actores locales, entre ellos las ciudades, en materia de acogida de los recién llegados y de urbanismo. Por último, en el proceso de integración debe participar en mayor medida la sociedad civil, incluidas las ONG, cuyas responsabilidades han de definirse mejor con respecto a las que incumben a los Estados miembros.