PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2006/2056(INI)

29.3.2006

PROYECTO DE INFORME

sobre las estrategias y los medios para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea
(2006/2056(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Stavros Lambrinidis

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 7

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre las estrategias y los medios para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea
(2006/2056(INI))

El Parlamento Europeo,

– Vista la Comunicación de la Comisión «Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea» (COM(2005)0389),

– Visto el Artículo 13 del Tratado,

Visto el Tratado CE, que confiere a la Comunidad poderes y responsabilidades en las esferas de inmigración y asilo, y su artículo 63, apartado 3, letra a),

– Vistas las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, del Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, del Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002 y del Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de 2003,

– Visto el Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004, que establece los objetivos que han de aplicarse en materia de libertad, seguridad y justicia en el período 2005-2010,

– Vista la Reunión ministerial informal de Groninga del 9 de noviembre de 2004, en la que se han reunido por primera vez los Ministros responsables de la política de integración,

– Vistos los Principios básicos comunes de la política de integración adoptados por el Consejo de la Unión Europea el 19 de noviembre de 2004[1],

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, y en particular sus artículos 18, 20, 21 y 22,

– 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 Asuntos Exteriores, de la Comisión de Desarrollo, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género(A6-0000/2006),

A. Considerando que se calcula que la cifra de extranjeros residentes en la UE es de 40 millones y que su descendencia totaliza una cifra en varios millones superior; considerando que esta población creciente es extraordinariamente diversa, pero los problemas que le afectan son similares: su tasa de participación en el mercado laboral se encuentra muy por debajo de la media y su éxito escolar se sitúa en niveles alarmantemente inferiores; considerando, además, que ha de hacer frente a discriminación en sus relaciones con instituciones públicas y privadas y, desde el punto de vista político,

[1] Documento 14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

que su representación en todos los niveles de gobierno es insuficiente, al igual que en los partidos políticos de los Estados miembros y en las instituciones europeas,

B. Considerando que estos 40 millones de inmigrantes podrían ser vistos como el vigesimosexto Estado de la UE (y el quinto mayor), y que la preocupación y los esfuerzos de la UE para integrar a esta población deberían ser equivalentes a su compromiso para integrar a los países candidatos a la adhesión; sin embargo, la Unión Europea ha dedicado poquísimos recursos a tratar de superar el reto de la integración, aunque un fracaso en este terreno debilitaría a la UE social, económica y políticamente,

C. Considerando que el compromiso de la Unión Europea con la integración ha estado constreñido mucho tiempo por la idea, ampliamente difundida, de que «la integración es local»; no obstante, las consecuencias de la integración son globales, y sobre todo cuando fracasa,

D. Considerando que el éxito de la integración fortalecerá la economía de la Unión de cara a la competitividad global, ya que la Unión atraerá trabajadores y empresarios que las economías de la UE necesitan, así como científicos y estudiantes, que son los cimientos de su capacidad innovadora; las ciudades de la UE serán más seguras y las comunidades más fuertes, disminuirán las tendencias xenófobas, se fortalecerá el respeto por los derechos humanos de todos y crecerá la influencia internacional de la Unión Europea,

E. Considerando que las autoridades locales, regionales y nacionales deberían tener la capacidad y los fondos para determinar y aplicar medidas precisas de integración, pero que los Estados miembros y la Unión en su conjunto tienen que desarrollar con empeño estrategias de integración y controlar la eficacia y los resultados de dichas medidas de integración, asegurando con ello la aplicación de las estrategias de integración cuyos resultados potencien la consecución de los intereses comunes de la Unión Europea,

F. Considerando que la integración es un proceso en dos direcciones, que presupone la voluntad de los ciudadanos de la UE de aceptar e integrar a los inmigrantes e incluye acciones para influir en los comportamientos tanto de los inmigrantes como de las sociedades receptoras a todos los niveles relevantes y para movilizar los recursos en ambos lados para aplicar las medidas,

F. Considerando que las prioridades que guían las acciones de la UE en el ámbito deberían incluir:

– la mejora de las perspectivas de empleo de los inmigrantes y la reducción de las «lagunas» existentes con respecto a los nativos,

– la mejora de las oportunidades educativas y lingüísticas de los inmigrantes y sus descendientes, hasta llegar a eliminar las diferencias de rendimiento con los nativos,

– el aumento de la educación política y cívica, la participación y la representación de los inmigrantes en todos los ámbitos pertinentes de la gobernanza, la sociedad civil y la elaboración de las políticas,

– la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de los inmigrantes (especialmente en lugares de trabajo, escuelas, vivienda, servicios públicos, medios de comunicación y política) y el aumento del respeto mutuo y la comprensión de las

similitudes y diferencias de cada uno,

G. Considerando que existe una clara correspondencia entre el éxito de las políticas de integración y el establecimiento de una política de inmigración legal a nivel europeo,

1. Insta a la Comisión a asegurar la aplicación eficaz de las directivas relacionadas con la integración;

2. Celebra la propuesta de la Comisión de establecer el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 y considera que se deberían determinar anualmente acciones prioritarias para la asignación de recursos, concediendo especial atención cada año a un sector crítico en particular, como el empleo, la lengua, la vivienda, la mujer y la participación política y cívica;

3. Celebra la propuesta de la Comisión de promover un foro anual sobre la integración;

4. Pide a la Comisión que aclare, desarrolle y coordine responsabilidades para la integración entre diferentes DG, con medidas como la reactivación y el mantenimiento de un grupo de trabajo sobre integración en el que colaboren las diferentes Direcciones Generales y la definición de las responsabilidades concretas de cada DG en materia de integración; pide además que se tomen medidas para que el nuevo Fondo para la Integración y el Fondo Social Europeo sean complementarios;

5. Pide a la Comisión que establezca un grupo de contacto permanente de líderes religiosos, expertos, inmigrantes, etc. para asesorar a la Comisión en todas las políticas relacionadas con la integración;

6. Pide a la Comisión que implante mecanismos de control riguroso para la evaluación de los programas de integración de los diferentes Estados miembros, recurriendo, entre otros medios, al trabajo de expertos independientes, y que elabore un informe semestral riguroso y práctico sobre inmigración e integración;

7. Pide a la Comisión que multiplique las iniciativas de investigación y análisis con el fin de comprender qué es efectivo en materia de integración y de expandir esfuerzos eficaces para difundir las mejores prácticas, en cooperación con los Estados miembros y las autoridades locales, no sólo a través de la página web propuesta sino a través de todos los medios razonables a su alcance;

8. Subraya la importancia de que la composición del personal de las instituciones europeas y de las administraciones públicas de los Estados miembros refleje la de los ciudadanos de la Unión;

9. Insta al Consejo a usar la cláusula de «pasarela», de acuerdo con el artículo 67, apartado 2, guión 2 del Tratado, para otorgar al Parlamento poderes de codecisión sobre integración y migración legal e introducir la votación por mayoría cualificada en el Consejo;

10. Insta al Consejo a convertir en permanente la reunión anual de Ministros competentes para integración, inaugurada por la Presidencia holandesa de la UE en Groninga en noviembre de 2004;

11. Insta al Consejo a reconsiderar la propuesta de la Comisión de aplicar el método abierto

de coordinación a la política de integración; a este respecto, pide la participación del Parlamento Europeo en todo el proceso;

12. Insta al Consejo a introducir una directiva marco sobre migración legal integral y orientada al futuro;

13. Alienta a los Estados miembros a asignar responsabilidades a un solo ministro para supervisar las políticas de integración de inmigrantes, asegurar que las políticas se difunden a través de agencias a todos los niveles de gobierno, y a considerar el nombramiento de un Alto Comisario para la Integración y de un Defensor del Pueblo para la Integración en cada país para coordinar la aplicación de las medidas, difundir información a los inmigrantes y examinar sus quejas y tomar medidas para subsanar los problemas;

14. Pide a cada uno de los Estados miembros que organicen auditorías de todas las agencias gubernamentales que tengan (o debieran tener) responsabilidades en materia de integración de inmigrantes;

15. Pide a los Estados miembros que promuevan la participación política de los inmigrantes y desincentiven su aislamiento político y social, entre otros medios, examinando modos para conceder a los inmigrantes residentes de larga duración el derecho de voto en elecciones locales y municipales;

16. Pide a los Estados miembros que establezcan procedimientos transparentes, humanos, rápidos y razonables para la concesión del estatuto de residente de larga duración y para la naturalización de inmigrantes residentes de larga duración y de sus hijos, especialmente aquellos nacidos en el territorio de un estado miembro;

17. Alienta a los partidos políticos, sindicatos y sociedad civil en su conjunto y a nivel nacional a incluir a los inmigrantes como miembros de pleno derecho a todos los niveles de su estructura;

18. Alienta a los Estados miembros a reforzar las legislaciones en contra de la discriminación y el racismo y a aplicar las ya existentes, así como a examinar actos legislativos adecuados en materia de acción positiva para los inmigrantes en ámbitos como educación y empleo;

19. Subraya la importancia del desarrollo de un marco integral para la ciudadanía civil europea con la cooperación del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión;

20. Subraya la importancia de organizar audiencias anuales sobre integración con la participación del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales;

21. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

¿Debería la UE acoger más inmigrantes? De ser así, ¿cuántos? Estas preguntas son sin lugar a dudas el centro del debate público que se da en muchos Estados miembros. Los estudios más recientes demuestran que la inmigración constante, si se gestiona con sensatez, genera sustanciales beneficios económicos y sociales. Sin embargo, para muchos, la inmigración es cada vez más una fuente de ansiedad e inseguridad.

Por el contrario, la pregunta de si deberíamos integrar a los inmigrantes que ya viven y trabajan entre nosotros – que no causan daño y que enriquecen nuestra vida – es más que evidente. Estas personas deben formar parte integrante de la sociedad europea y acceder en última instancia a la ciudadanía. Si la Unión actúa de otra forma, estaría creando una sociedad de dos niveles, idea que constituye una ofensa para nuestros valores fundamentales.

El presente informe está animado por la convicción de que la integración reviste una importancia similar a la de la fructífera ampliación de la UE o el movimiento global en defensa de los derechos de las mujeres. En vista de este reto, el compromiso de la Unión ha sido en buena medida descuidado. En lugar de incorporar a los inmigrantes de forma eficaz en las escuelas, lugares de trabajo y sistemas políticos, las sociedades europeas abocan en muchos aspectos a un estado de «desintegración».

No obstante, para intentar superar este reto de la integración – en caso de fracaso, la UE se vería mermada desde el punto de vista social, económico y político - , la Unión ha empleado valiosos recursos.

Aunque el Consejo Europeo manifestó con firmeza su compromiso con la integración de los inmigrantes en Tampere en 1999 y reafirmó su convicción en Salónica en 2003, las expectativas no han estado realmente a la altura.

Si el fracaso de la integración es el origen de incontables problemas, el éxito consolidará a la UE en varios aspectos críticos: nuestros logros comunes fortalecerán la economía de la Unión en vista de la competencia mundial; se atraerá a los trabajadores y empresarios que nuestras economías necesitan, así como a los científicos y estudiantes que son los cimientos de nuestra capacidad innovadora; nuestras ciudades serán más seguras, nuestras comunidades más fuertes. Los beneficios de la integración van más allá del crecimiento del PIB, de la mayor solidez de nuestros sistemas de pensiones y de una mayor tranquilidad para Europa. Los inmigrantes de Europa pueden servir como puente de la Unión hacia un mundo globalizado, mejorando nuestras perspectivas comerciales, aumentando las redes sociales y confirmando la posición de la Unión como líder mundial capaz de superar las divisiones culturales y religiosas.

Ya nos hemos enfrentado antes al reto de la integración de los inmigrantes. De hecho, podría decirse que la Unión Europea es el proyecto de integración de la inmigración que ha alcanzado un mayor éxito en la historia. Hace un cuarto de siglo, la mayor parte de los inmigrantes que vivían en la entonces llamada Comunidad Europea eran europeos del sur. Hoy en día, el sur de Europa es una parte próspera de la Unión y sus ciudadanos ya no son considerados inmigrantes, aunque entonces eran vistos como «extranjeros» y «no

integrables». Su adhesión a la UE fortaleció a la Unión en su conjunto. De igual modo, los europeos orientales son ahora miembros de pleno derecho de la UE.

No obstante, los inmigrantes de los últimos 50 años tuvieron una ventaja de la que no disfrutan sus homólogos de hoy en día: procedían en su mayoría de países con perspectivas de una adhesión inmediata a la Unión.

Por tanto, tal vez convenga pensar de estos más de 40 millones de nacionales nacidos fuera de la Unión como el 26º Estado miembro de la UE (y el quinto por su tamaño). Entonces, podríamos preguntarnos: ¿en qué modo son comparables nuestros esfuerzos por integrar a esta población con nuestro compromiso de integrar a los países de la adhesión? Para que la integración tenga éxito es necesario un compromiso serio de recursos humanos y financieros. También tenemos que buscar en la Unión y en el mundo prácticas que puedan aumentar de forma considerable nuestros éxitos en lo que a la integración de inmigrantes se refiere. Asimismo, tenemos que multiplicar los medios que empleamos para difundir estas ideas.

Por último, tal vez la cuestión más importante relacionada con la integración de los inmigrantes sea la menos debatida: ¿en qué tipo de sociedad queremos integrar a estas personas? El principal motivo por el que queremos integrar a los inmigrantes de Europa es que, si no lo hacemos, estaremos traicionando los ideales y los principios en los que se basa la Unión. Con demasiada frecuencia, nuestra reacción ante los inmigrantes nos define como estrechos de miras, introvertidos, parciales y reaccionarios. Por extensión, nuestras sociedades también adoptan estas características.

No puede haber integración sin integradores ni integrados. Esto quiere decir que la integración de los inmigrantes presupone nuestra voluntad de aceptarles e integrarles. Por lo tanto, nuestras políticas deben gestionar los procesos de conciliación influyendo en el comportamiento de los inmigrantes y de las sociedades receptoras y movilizando los recursos de todas las partes a fin de aplicar las políticas de forma eficaz.

II. Fundamento de la implicación de la UE en la integración

¿Por qué debería la UE implicarse en la integración de los inmigrantes? Porque la incapacidad de un Estado miembro para aplicar con éxito políticas de integración puede tener consecuencias adversas para la Unión en su conjunto.

- El subempleo de los inmigrantes no sólo debilita a las economías nacionales, sino a la de toda la Unión.
- Los trabajadores muy cualificados y poco cualificados que nuestras economías necesitan pueden verse arrastrados, si perciben que Europa es un lugar inhóspito, a la economía sumergida o a los brazos de los competidores económicos de Europa.
- La falta de políticas eficaces en materia de integración puede generar percepciones y estereotipos negativos contra los inmigrantes y, como consecuencia, conducir a políticas de inmigración defensivas.
- El temor entre los ciudadanos puede perturbar el respeto por la divinidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

- En sus formas más extremas, la alienación puede alimentar una radicalización que acabe amenazando el sentimiento colectivo de seguridad de la UE.
- Los estereotipos negativos contra los inmigrantes no integrados pueden socavar la fructífera ampliación de la Unión.

Sin embargo, y a pesar de todo esto, la Unión lleva tiempo paralizada por la idea generalizada de que la integración supone que las iniciativas de integración local se aplican a nivel local. Las escuelas, los sindicatos, las empresas, los lugares de culto y otras instituciones de un vecindario son los que hacen todo el trabajo de integrar a los recién llegados con los nativos para que la comunidad siga creciendo y la vida mejore. No obstante, la integración tiene un carácter global en lo que a sus consecuencias se refiere, especialmente cuando fracasa.

Así pues, aunque las autoridades locales, regionales y nacionales deben determinar las medidas precisas de integración puestas en práctica, los Estados miembros deben aplicar estrategias de integración eficaces cuyos resultados beneficien a los intereses comunes de la Unión. Es en el control de estos resultados donde las instituciones de la UE pueden y deben tener un papel mucho más activo y – en particular – más eficaz.

III. Acciones pasadas y futuras – Recomendaciones del ponente

Las anteriores Presidencias de la UE y la Comisión Europea han realizado un trabajo admirable a la hora de sacar adelante la política de integración. Sin embargo, los esfuerzos colectivos de la UE han sido notablemente inadecuados en la fase de ejecución, incluso en el ámbito muy limitado en el que la Comisión tiene autoridad para actuar. Dos ejemplos subrayan este punto: el Observatorio Europeo de las Migraciones, anunciado a bombo y platillo en 2003, no ha llegado a crearse. Por otro lado, el número inaugural del Informe *anual* sobre migración e integración – cuya elaboración anual encargó el Consejo Europeo a la Comisión – se publicó a tiempo en junio de 2004[1] pero en abril de 2006 todavía no ha aparecido el segundo número.

A partir de 2006, la Comisión Europea y las demás instituciones europeas tendrán una serie de oportunidades excepcionales para influir en la integración de los inmigrantes. Hay que aprovecharlas y sacar el máximo rendimiento de ellas.

Sin embargo, antes de embarcarnos en nuevas empresas que agoten la atención y los recursos de la Unión, es de suma importancia que garanticemos la aplicación real de las Directivas en vigor en materia de integración de los inmigrantes. Compete a la Comisión controlar de forma más rigurosa la transposición de las directivas relacionadas con la integración, así como la eficacia de las prácticas administrativas que aplican la legislación pertinente en la vida diaria de los inmigrantes.

Tal vez, la más significativa entre las nuevas iniciativas sea el nuevo Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países. El presente informe sugiere que la Comisión siga seis principios para asignar las ayudas del nuevo Fondo europeo de integración:

> a. Un único punto focal anual debería definir los pagos; entre las áreas de inversión anuales se debería incluir los objetivos de reducir las diferencias de empleo entre nativos e inmigrantes; mejorar los resultados educativos de los inmigrantes; mejorar

[1] COM(2004)0582.

las perspectivas de educación y empleo de las mujeres; programas lingüísticos y de introducción; mejorar la participación de los inmigrantes en la vida política.
b. El fondo debería favorecer iniciativas que cuenten con las máximas posibilidades de ser ampliamente aceptadas en toda la Unión.
c. La Comisión debería dedicar cada año un porcentaje razonable y definido de los recursos del Fondo para cada año financiar evaluaciones por parte de expertos independientes de la eficacia de los programas financiados por la Comisión.
d. una vez que estos expertos hayan identificado aquellos programas prometedores, se debería dar prioridades a la difusión y adaptación de dichos programas para su uso en otros Estados miembros, por parte de las ciudades y autoridades locales.
e. Hay que apoyar las iniciativas de los Estados miembros para coordinar sus esfuerzos de integración y el intercambio de buenas prácticas.
f. Los programas dirigidos a los recién llegados deberían ser los principales objetivos de financiación; sin embargo, los programas orientados a la 2ª y 3ª generaciones de descendientes de inmigrantes también deben recibir ayudas.

También es de vital importancia la intención de la Comisión , como se describe en el «Plan de acción sobre inmigración legal», de elaborar una directiva marco sobre inmigración legal, así como directivas que mejoren la capacidad de la Unión de atraer a inmigrantes altamente cualificados, trabajadores estacionales y becarios. Este plan constituye un paso importante, ya que reconoce que la inmigración y la integración van de la mano y que la una no puede ser un éxito sin la otra. Este plan debe ser desarrollado de forma más clara y debe reconocer que las necesidades de integración de las distintas categorías de inmigrantes varían considerablemente.

Mientras tanto, la Comisión también ha indicado que tiene intención de crear un prototipo de página web para difundir mejores prácticas sobre integración. Aunque esta página web es importante, los esfuerzos de la Comisión para identificar, analizar y fomentar las mejores prácticas deben ir más lejos y deben hacerlo de forma urgente en todos los ámbitos críticos (como la enseñanza de idiomas, la vivienda, la educación, los medios de comunicación, el diálogo intercultural, etc.).

También es vital reformar el modo en que la Comisión y las autoridades de los Estados miembros gestionan la integración de los inmigrantes. Así pues, el informe insta a la Comisión a que aclare, amplíe y coordine las responsabilidades en materia de integración en todas las Direcciones Generales, incluso que resucite el Grupo de trabajo sobre integración y defina las responsabilidades precisas de las distintas DG afectadas. Asimismo, insta a la adopción de medidas para que el nuevo Fondo sobre integración y el Fondo Social Europeo sean complementarios.

En lo que se refiere a los Estados miembros, el informe les anima a que asignen la responsabilidad a un único ministro del gabinete encargado de supervisar las políticas en materia de integración de inmigrantes y que garantice la coherencia política en todos los niveles del gobierno y entre las partes interesadas. Asimismo, les insta a que consideren el nombramiento de un Alto Comisionado sobre integración o un Defensor del pueblo en la materia para supervisar la aplicación de las políticas, proporcionar información y tratar las quejas de los inmigrantes.

No es posible desarrollar una política de integración seria sin la participación activa de los propios inmigrantes. Para ello, el informe insta a la Comisión a que cree un grupo de contacto permanente de líderes religiosos, expertos y, sobre todo, inmigrantes encargado de asesorar a la Comisión sobre todas las políticas relacionadas con la integración.

Por último, aunque no menos importante, está claro que el fin último de la integración es un camino claro hacia la ciudadanía. Aunque los derechos de ciudadanía se inscriben en el ámbito de la soberanía de los Estados miembros, hay que desarrollar el concepto de «ciudadanía cívica» abanderado por la Comisión: un sólido paquete de derechos y responsabilidad que podría servir como precursor de la ciudadanía. El informe insta a los Estados miembros a que fomenten la participación política de los inmigrantes y que desalienten su aislamiento político y social. Para ello, entre otras medidas, deben examinar formas de conceder a los inmigrantes residentes de larga duración el derecho a votar en las elecciones municipales, establecer procedimientos transparentes, humanos, rápidos y razonables para conceder el estatuto de residente de larga duración y fomentar la naturalización de estos inmigrantes residentes de larga duración y de sus hijos, animar a los partidos políticos, sindicatos y a la sociedad civil en su conjunto a escala nacional a que acepten a los inmigrantes como miembros de pleno derecho en todos los niveles de sus respectivas estructuras.