

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Primer informe anual sobre migración e integración»

(2005/C 231/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTA la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Primer informe anual sobre migración e integración (COM(2004) 508 final);

VISTA la decisión de la Comisión, de 16 de julio de 2004, de consultarlo en la materia, de conformidad con el apartado 1 del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

VISTA la decisión de su Presidente, de 3 de noviembre de 2004, de encargar a la Comisión de Relaciones Exteriores la elaboración de un dictamen sobre este tema;

VISTO el manual sobre integración destinado a responsables políticos y profesionales publicado por la Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad) en noviembre de 2004;

VISTO su Dictamen sobre la política de inmigración (Comunicación de la Comisión relativa a una política común de inmigración ilegal (COM(2001) 672 final) y la política de asilo (Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional) (COM(2001) 510 final — 2001/0207 (CNS)), aprobado el 16 de mayo de 2002 (CDR 93/2002 fin) ⁽¹⁾);

VISTO su Dictamen sobre el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (COM(2002) 175 final), aprobado el 20 de noviembre de 2002 (CDR 242/2002 fin) ⁽²⁾);

VISTO su Dictamen sobre la Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar (COM(2002) 225 final — 1999/0258 CNS), aprobado el 20 de noviembre de 2002 (CDR 243/2002 fin) ⁽³⁾);

VISTO su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado (COM(2002) 548 final — 2002/0242 CNS), aprobado el 9 de abril de 2003 (CDR 2/2003 fin) ⁽⁴⁾);

VISTO su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo (COM(2003) 336 final), aprobado el 12 de febrero de 2004 (CDR 223/2004 fin);

VISTO su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la presentación de una propuesta de Directiva y de dos propuestas de Recomendación destinadas a facilitar la admisión en la Comunidad Europea de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (COM(2004) 178 final — 2004/0061 (CNS) — 2004/0062 (CNS) — 2004/0063 (CNS)), aprobado el 17 de noviembre de 2004 (CDR 168/2004 fin);

⁽¹⁾ DO C 278 de 14.11.2002, p. 44.

⁽²⁾ DO C 73 de 26.3.2003, p. 13.

⁽³⁾ DO C 73 de 26.3.2003, p. 16.

⁽⁴⁾ DO C 244 de 10.10.2003, p. 5.

VISTO su proyecto de Dictamen (CDR 339/2004 rev. 1) aprobado el 3 de diciembre de 2004 por la Comisión de Relaciones Exteriores (ponente: **Aldo ISKRA**, Concejal del Ayuntamiento de Malmö (SE-PPE));

CONSIDERANDO que este primer informe anual presenta las tendencias migratorias en Europa, aborda y analiza los cambios acaecidos en el ámbito de la inmigración y describe las acciones que se adoptan a nivel nacional y comunitario en materia de admisión e integración;

CONSIDERANDO que constituirá un nuevo instrumento para examinar la evolución de la política común en materia de inmigración;

CONSIDERANDO que, ante el envejecimiento demográfico y la disminución de la población en edad laboral, cabe esperar un aumento de los flujos migratorios, que resulta cada vez más necesario para responder a las necesidades de la Unión Europea;

CONSIDERANDO que el Consejo Europeo de Salónica ha subrayado la necesidad de que se establezca un marco europeo común que sirva para la elaboración de las políticas nacionales y se ha propuesto fijar unos principios básicos comunes con el fin de impulsar la creación de dicho marco;

ha aprobado en su 59º Pleno celebrado los días 13 y 14 de abril de 2005 (sesión del 13 de abril) el presente Dictamen.

1 Posición del Comité de las Regiones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.1 **acoge positivamente** el primer informe anual sobre migración e integración pues constituye una base importante para el desarrollo de una estrategia global de integración de los inmigrantes en la nueva Unión Europea ampliada;

1.2. **reconoce** el valor y la amplitud de la migración en el mundo, así como su importancia para la diversidad y el desarrollo, en particular a nivel local. El Comité está totalmente de acuerdo en que es importante coordinar la política de inmigración, asilo e integración en la Unión Europea, algo aún más importante en la Unión ampliada;

1.3 **subraya** que compete al nivel nacional la aplicación de la legislación, mientras que la tarea de facilitar la acogida, instalación e integración de los inmigrantes corresponde a los niveles regional y local; por este motivo, hace hincapié en el importante papel que desempeñan los entes locales y regionales, ya que su función en materia de planificación, vivienda, educación y empleo, entre otras cosas, tiene efectos directos sobre la integración y puede fomentar la cohesión y la integración sociales y el desarrollo de comunidades sostenibles;

1.4 **señala** que el informe se centra en el desarrollo de la política de inmigración desde el punto de vista nacional y de la Unión. Una de las causas del fracaso de la integración en la Unión Europea reside en el hecho de que los entes locales y regionales no han estado asociados a la elaboración de esta política. A pesar de que el nivel regional y local constituye el nivel de responsabilidad más cercano a los ciudadanos, las consecuencias de la aplicación de la política a nivel local frecuentemente se han pasado por alto o no se han tenido en cuenta;

1.5 **lamentaba** la ausencia de consultas a los entes locales y regionales para la elaboración del informe, tanto en la fase de

recogida de datos como en el trabajo de análisis. Los Estados miembros han adoptado distintas medidas para afrontar la diversidad creciente de nuestras sociedades. Las experiencias adquiridas, ya sean positivas o negativas, revisten ahora especial importancia, en un momento en que los flujos migratorios están cada vez más diversificados y son más globales y los Estados miembros deben acoger a inmigrantes y refugiados procedentes de un mayor número de países, que ya no son solo aquellos con los que han mantenido relaciones comerciales o a los que les unen lazos históricos o culturales;

1.6 **recuerda** que, para lograr la cohesión social, las cuestiones de integración deben estar presentes en todas las políticas. La política comunitaria de inmigración e integración debe estar en la línea de los objetivos globales de la UE en los ámbitos de la política social, la política económica y la política exterior y de desarrollo, y en consonancia con valores fundamentales en Europa como pueden ser la igualdad de oportunidades, los derechos humanos, la dignidad humana, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la lucha contra la discriminación y el fomento de la participación ciudadana;

1.7 **subraya** que la integración es responsabilidad del conjunto de la sociedad, y que para lograr una cohesión social y un desarrollo sostenibles se requieren esfuerzos por parte de los inmigrantes y de las poblaciones locales;

1.8 **lamentaba** la falta de datos en este informe sobre la integración y la aplicación de la política de inmigración, y subraya que la Comisión debería fomentar en mayor medida el intercambio de información y experiencias; el manual sobre integración destinado a responsables políticos y profesionales publicado por la Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad) en noviembre de 2004 es un primer paso alentador en esta dirección, ya que facilita información concreta sobre las mejores prácticas en el ámbito de la integración y sus resultados.

La situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.9 **reconoce** que las cuestiones relativas al mercado de trabajo son esenciales para la integración de los inmigrantes, pero señala que deben considerarse en su contexto, pues el grado de integración depende también de otros factores, como el entorno social, la formación, los conocimientos lingüísticos y la participación en la vida social. El éxito de la integración de los inmigrantes constituye un paso hacia una sociedad en la que todos tienen una función que cumplir, por el bien no solo individual y de la comunidad en la que viven sino también de la sociedad en general;

1.10 **acoge con satisfacción** el reconocimiento creciente de la creatividad y la iniciativa empresarial de los inmigrantes en la Unión. La aparición de nuevos empresarios y la creación de empresas es esencial para que el proceso de integración se lleve a cabo con éxito, además de contribuir de manera importante a la realización de la Estrategia de Lisboa;

1.11 **señala** que en el informe predominan los razonamientos en torno a la necesidad de acoger inmigrantes como mano de obra, al mismo tiempo que se constata que la mayoría de las admisiones se hacen por motivos de reunificación familiar o de protección humanitaria. Tanto por razones económicas como políticas, es preciso adoptar urgentemente estrategias para el importante grupo de inmigrantes que se encuentran fuera del mercado de trabajo. Además, el papel de las mujeres para el éxito de la integración no puede subestimarse, ya que con frecuencia el vínculo con los hijos pasa directamente por ellas;

1.12 **lamenta** que el informe ni siquiera mencione la situación del casi medio millón de solicitantes de asilo en la Unión Europea que se halla a la espera de una decisión sobre el permiso de residencia o similar, la mayoría de los cuales se encuentran fuera del mercado de trabajo legal;

1.13 **subraya** que la afirmación de que los ciudadanos de la Unión han alcanzado un nivel muy elevado de empleo debe precisarse, ya que las diferencias locales y regionales en este sentido son enormes. Es posible hablar de una tasa elevada de empleo en la Unión, pero hay que reconocer que las cifras varían según los municipios y las regiones;

1.14 **señala** que el contraste entre el enfoque nacional, que se centra en la necesidad de acoger inmigrantes como mano de obra, y los esfuerzos a nivel local para combatir la exclusión, la marginalización y la xenofobia hacen aún más necesarios el diálogo y la colaboración entre todos los niveles implicados;

La cuestión democrática en la política de integración

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.15 **hace hincapié** en que el debate sobre la política de inmigración e integración varía de manera esencial en los distintos niveles de la sociedad, lo que da lugar a diferentes visiones y dificulta la eficacia de las medidas. Esto también da pie a que cunda cierta desconfianza hacia la sociedad, desconfianza que puede dar lugar a un desprecio del sistema político. Esta desconfianza y este desprecio pueden servir de caldo de cultivo a los movimientos extremistas;

1.16 **constata** que la distancia y la ausencia de diálogo entre los niveles políticos en parte contribuyen a la aparición de partidos en cuyos programas se incluyen el aislacionismo y la xenofobia. Muchos partidos contrarios a la UE y xenófobos se han desarrollado a partir de una base local;

1.17 **acoge positivamente** la inclusión de la perspectiva de género en el informe, aunque lamenta que falte una descripción de las medidas de integración destinadas a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas para aprovechar las capacidades de las inmigrantes pueden tener efectos valiosos de carácter social y económico, así como para la democracia;

1.18 **considera** que el derecho formal de voto, que contribuirá a aumentar la participación de los inmigrantes en la vida democrática, constituye una norma mínima que aún no se ha alcanzado en todos los Estados miembros. Sin embargo, es necesario también integrar mejor a los nuevos ciudadanos, pues cuando el sentimiento de exclusión es fuerte se tiende a dejar de lado este derecho. El derecho y la posibilidad de influir para introducir cambios en la sociedad carecen de valor cuando no se tiene trabajo ni posición alguna en la sociedad;

1.19 **subraya** que en la estrategia de empleo y de integración social sólo se incluyen directrices para satisfacer la necesidad de mano de obra, pero no se dice nada sobre la mayoría de los inmigrantes que llegan a Europa para reagruparse con su familia o en busca de protección humanitaria. Sin directrices relativas a este importante grupo, la estrategia de integración social está incompleta;

1.20 **señala** que, aunque el informe describe actividades realizadas a escala local, la información es deficiente, pues faltan datos sobre las prácticas de aplicación y los resultados. Además, es difícil saber cómo se utilizan los recursos económicos en el trabajo de integración, ya que el informe no tiene en cuenta los niveles local y regional;

1.21 **hace hincapié en** que en muchos países de la Unión los ingresos fiscales se recaudan a nivel estatal, mientras que los costes correspondientes a la exclusión con raíces en la inmigración son una carga para el nivel regional. La ausencia de consultas a los diferentes niveles dificulta un uso óptimo de los recursos económicos.

2. Recomendaciones del Comité de las Regiones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

2.1 **insta** a la Comisión a que aproveche los conocimientos prácticos que los entes locales y regionales han ido adquiriendo a lo largo de decenios de trabajo concreto en materia de aplicación de la política de inmigración e integración. Para facilitar y mejorar el intercambio de información, ideas y experiencias sobre integración entre los Estados miembros, se debería instar a los puntos de contacto nacionales a que consulten a los entes locales y regionales y a las grandes ciudades con el fin de beneficiarse de su experiencia;

2.2 **invita** también a la Comisión a que mantenga contactos continuados con el Comité de las Regiones durante la elaboración de los informes anuales, con el fin de estudiar la mejor manera de utilizar las experiencias locales y regionales del trabajo de integración;

2.3 **destaca** que los entes locales y regionales deberán fijar objetivos claros y que puedan ser objeto de un seguimiento – así como evaluar su aplicación– para poder desarrollar el trabajo de integración; además, las autoridades estatales y regionales deberían evaluar su propia actividad. Recuerda a la Comisión que es necesario evaluar las diferentes estrategias de integración utilizadas actualmente;

2.4 **hace hincapié** en que, para que las ayudas económicas a una política de inmigración común sean eficaces, se deben reconocer las diferencias regionales. Estas ayudas deben respaldar las soluciones flexibles y se debe dejar a los niveles local y regional la libertad de elegir su propio método de trabajo;

2.5 **pide** a la Comisión que, en el debate sobre la futura política europea de cohesión, tenga en cuenta las acciones llevadas a cabo en algunas regiones para las que se reducirán las ayudas estructurales y donde la población de inmigrantes ha aumentado considerablemente durante los últimos años, en particular en las grandes ciudades;

2.6 **subraya** que un diálogo con las organizaciones de inmigrantes que solo tenga lugar a nivel nacional y comunitario resulta insuficiente. La política de integración, las cuestiones religiosas y culturales son un asunto que se trata esencialmente de modo cotidiano a nivel local. No debe subestimarse la importancia del diálogo local entre comunidades para reforzar la solidaridad más allá de las diferencias étnicas, religiosas o culturales;

2.7 **solicita** que se ofrezca a los entes locales y regionales la posibilidad de contribuir a la elaboración de planes de acción nacionales para la integración y el empleo. De esta manera resultaría más fácil comparar métodos de trabajo, establecer buenas prácticas y analizar las consecuencias reales y los resultados de las estrategias de los Estados miembros;

2.8 **hace hincapié** en que el informe se centra en el nivel horizontal y nacional. Sin embargo, las medidas que se debaten se ponen en práctica a nivel local. Es obvio que se necesita aplicar una perspectiva vertical. Para cumplir el objetivo de realizar un análisis correcto y objetivo es necesario describir las tendencias en todos los niveles, incluso en los de aplicación de las políticas. Los puntos de contacto nacionales para la integración necesitan un equivalente local y regional como complemento;

2.9 **subraya** que a largo plazo la inmigración no será suficiente para cubrir la falta de mano de obra en la UE, y hace referencia a su dictamen sobre la contribución de las personas en edad avanzada al mercado de trabajo;

2.10 **recuerda** la importancia de que los inmigrantes, y en particular las mujeres, sean considerados como un recurso y una valiosa aportación al mercado de trabajo, y que la composición de la mano de obra sea variada. La vida laboral debe respetar ante todo el principio de igualdad de trato;

2.11 **hace hincapié** en que la suma de las diferencias locales y regionales ofrece una imagen más adecuada del nivel de empleo que las medias nacionales. Los análisis basados en promedios nacionales ofrecen una base insuficiente para la preparación de medidas que deberán adaptarse a las diferencias regionales. Para que las estrategias funcionen, deben construirse desde las bases;

2.12 **pide** que se aborden los aspectos relacionados con el gran número de trabajadores inmigrantes ilegales. Deben establecerse mecanismos que hagan posible que los inmigrantes en situación ilegal puedan legalizar su situación sin demora cuando resulte adecuado, aunque conviene vincular esta acción a la capacidad de acoger a estas personas de manera digna;

2.13 **valora** el hecho de que se reconozca la necesidad de integrar los aspectos ligados a la inmigración en todas las políticas y de incrementar la cooperación entre las autoridades nacionales, los entes locales y regionales y la sociedad civil. El debate sobre el reparto de los recursos debe tratarse también en el marco del diálogo vertical;

2.14 **echa en falta** una referencia a la salud de los inmigrantes y **subraya** la importancia de la cooperación entre los servicios sanitarios locales (atención primaria) y los demás agentes que trabajan por una buena integración;

2.15 **destaca** la importancia de que se pongan en marcha instrumentos financieros destinados a la cooperación descentralizada en materia de inmigración y de que se siga respaldando el trabajo realizado a nivel local y regional para fomentar la integración por medio de los fondos estructurales de la UE y de iniciativas como Equal y Urban. En este contexto, debe prestarse especial atención al trabajo realizado en el marco del nuevo proyecto piloto INTI, que está destinado a fomentar el diálogo, las redes y la cooperación en materia de integración a nivel europeo;

2.16 **subraya** que la necesidad de cada inmigrante de trabajar y mantenerse a sí mismo debe reconocerse y respaldarse. Aparte de los aspectos económicos, el espíritu empresarial y la creación de pequeñas empresas contribuye a un desarrollo social positivo. La posibilidad de poseer y dirigir una empresa tiene un efecto positivo en la integración, por lo que debe contar con un mayor respaldo social;

2.17 **recuerda** que las mujeres sufren discriminaciones tanto por motivo de sexo como de procedencia étnica. La labor para mejorar la integración de los inmigrantes estará más centrada y resultará más eficaz si se tiene en cuenta la dimensión de género;

2.18 **subraya** que para el éxito de la política de integración se necesita tener también en cuenta otros aspectos distintos de

los económicos. La inmigración implica una nueva perspectiva, que puede enriquecer la vida de cada ciudadano y ofrecer a la Unión competencias valiosas en el contexto mundial.

2.19 **subraya** la importancia del trabajo de las organizaciones no gubernamentales en estrecha colaboración con los entes locales y regionales y **apoya** sus programas encaminados a acelerar la integración de los inmigrantes en la vida política y social del país de acogida (mediante la adquisición de conocimientos lingüísticos, la familiarización con la cultura del país y con los principios democráticos, la formación política y social, la preservación de la identidad nacional de los inmigrantes, etc.). Corresponderá siempre a los Estados miembros la plena responsabilidad a nivel nacional de fomentar su adecuada integración en la sociedad, en estrecha colaboración con los entes locales y regionales, y de entablar un diálogo con las organizaciones no gubernamentales.

Bruselas, 13 de abril de 2005.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Peter STRAUB

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal»

(2005/C 231/06)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «*Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal*» (COM(2004) 412 final);

Vista la decisión de la Comisión Europea, de 4 de junio de 2004, de consultarle sobre este asunto, conforme al primer párrafo del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

Vista la decisión de su Presidente, de 5 de abril de 2004, de solicitar a la Comisión de Relaciones Exteriores la elaboración de un dictamen sobre este asunto;

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en particular su artículo 63, apartado 2, letra b);

Vistas las conclusiones de la Presidencia sobre el Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea y, en particular, Orientaciones específicas sobre la política de asilo, migración y fronteras (punto 1.2) y la dimensión exterior del asilo y la migración (punto 1.6);