

UN ENFOQUE DIFERENTE PARA LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE INMIGRACIÓN

**ARTÍCULO FUNDACIÓN EUROPEA
LUIS MIGUEL PARIZA CASTAÑOS**

Consejero del CES europeo en representación de CC.OO.

SUMARIO:

Parte el autor de que la Unión Europea carece de una política común de inmigración y asilo, a pesar de habérselo propuesto desde hace cinco años. El autor aboga por convertir las migraciones, algo consustancial a la historia de la humanidad, en factor para evitar los peligros que se ciernen sobre una Europa envejecida y en serio peligro de continuidad de sus programas de pensiones y en clara desventaja comparativa respecto de Estados Unidos. Hasta ahora la regulación país a país, los procedimientos alambicados de admisión han supuesto un fracaso que ha favorecido la economía sumergida, el dumping social y laboral, patente en las sucesivas amnistías. No hay perspectivas de que los flujos irregulares vayan a menguar. Las cosas cambiarán solo cuando la UE disponga de un marco legislativo "global y horizontal" que marque un patrón a los gobiernos europeos, cuando el Consejo Europeo abandone la regla de la unanimidad y empiece a adoptar medidas en codecisión con el Parlamento.

Palabras clave: Unión Europea, migraciones, marco legislativo

A DIFFERENT FOCUS FOR EUROPEAN IMMIGRATION POLICIES

LUIS MIGUEL PARIZA CASTAÑOS

Consejero del CES europeo en representación de CC.OO.

ABSTRACT:

The author's starting point is that the European Union lacks a common policy on immigration and political asylum, in spite of such a policy first having been proposed five years ago. The author argues that migrations should be viewed as something that have always existed during humankind's history and should be seen as a means to avoid the dangers of an increasingly aged Europe, namely, a serious threat to its system of pensions and a clear comparative disadvantage with respect to the United States. Until now country-by-country regulation and overwrought and ungenerous immigration procedures have translated into a failure that has produced an underground economy, social and labour dumping. This is evident with each successive amnesty granted. There is no indication the flow of irregular immigrants is going to decrease. This state of affairs will only change when the European Union possesses a "global and horizontal" legal framework that marks a pattern for European governments to follow and when the Council of Europe abandons the rule of unanimity and begins to adopt co-decision procedures with the Parliament.

Key words: European Union, migrations, legislative framework

1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido los primeros cinco años desde que el Consejo Europeo de Tampere desarrolló el mandato del Tratado de Amsterdam y sin embargo no se han alcanzado los objetivos previstos: que la Unión Europea disponga de una política común de inmigración y de asilo. Se ha recorrido un camino, la Comisión ha elaborado numerosas propuestas políticas y legislativas, pero éstas no han sido adecuadamente consideradas en el Consejo. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha colaborado con la Comisión y ha elaborado numerosos dictámenes para que la Unión disponga de una auténtica política común y una legislación armonizada en materia de inmigración.

Ahora estamos en un nuevo contexto, el Programa de La Haya, aprobado en noviembre de 2004, y del Plan de Acción de mayo de 2005, por el que se establece un nuevo compromiso de desarrollo de las políticas de inmigración y de asilo en los próximos años. Este Programa, por otra parte, se inscribe en la perspectiva del Tratado Constitucional que refuerza el mandato para que en el futuro los europeos dispongamos de una política común de inmigración¹.

Los europeos no debemos considerar la inmigración solamente desde el punto de vista de las necesidades de mano de obra que requiere nuestro sistema económico y social como consecuencia de la crisis demográfica. Debemos de tener una visión más amplia, en la que se consideren otros aspectos, pues las migraciones han sido consustanciales a las comunidades humanas a lo largo de la historia. Las comunidades humanas y las civilizaciones no se pueden comprender sin el estudio de las migraciones. Con qué facilidad olvidamos que millones de europeos han emigrado en los últimos trescientos años a otras regiones del mundo: a América, Asia, África y Oceanía.

En la actualidad, para estudiar los flujos migratorios hacia la Unión Europea, debemos observar tanto lo que ocurre en el interior de los Estados miembros como la situación de los países de origen de los inmigrantes. Hoy, como ayer, numerosas personas que no encuentran las oportunidades en su país, en su tierra y con su gente, deciden emigrar para buscar nuevas oportunidades en otras latitudes, en otros países y entre otras gentes. Pueden ser motivos económicos, políticos o sociales los que empujan a esas personas a emigrar; y en la mayoría de los casos la combinación de los tres.

En muchos países, las guerras, la crisis económica, el crecimiento demográfico, la miseria, la enfermedad, las persecuciones políticas, étnicas o religiosas, etc. empujan a muchas personas hacia el camino de la emigración.

¹ Artículo III-267.

Una parte de esos emigrantes vienen a Europa atraídos por sociedades democráticas que disfrutan de un cierto nivel de bienestar, y que tienen buenos servicios públicos. Las sociedades europeas se han convertido para muchos jóvenes de terceros países en un lugar donde pueden encontrar las oportunidades que no disponen en su tierra.

Resulta sorprendente, pero sectores importantes de la opinión pública europea están alarmados por el crecimiento de la inmigración, que sin embargo es pequeña. Les daré un dato solamente: en la UE a 15 en el 2002 había 14.3 millones de personas nacionales de terceros países, que suponía el 3,8 % de la población total. En términos de empleo supone el 3,6% del empleo total de la Unión Europea.

2. LAS POBLACIONES EUROPEAS ESTÁN ENVEJECIENDO

Y no es previsible a corto plazo un cambio radical en esta tendencia. La tasa de natalidad es bajísima; en todos los países muy por debajo de la tasa de reposición de la población de 2,1 hijos por mujer. La tasa media de natalidad en la UE² es de 1,48, y oscila entre 1,2 y 1,7 en los diferentes Estados miembros. En España³ la cifra es muy baja, tan solo de 1,29 (que sería tan solo de 1,15 sin las madres inmigrantes).

Estos datos demográficos nos indican que en la UE va a descender notablemente la población en edad de trabajar durante los próximos años. Si bien es cierto que en algunos países la tasa de actividad laboral en la actualidad tiene aún un margen para el crecimiento, la realidad nos indica que de manera brusca, en todos los Estados miembros se va a reducir la población en edad de trabajar durante los próximos años.

Eurostat ha elaborado algunas proyecciones demográficas que nos dicen que la UE-25 en el año 2020 la población en edad de trabajar se va a reducir de 303 a 297 millones de personas, que serán solo 280 en el año 2030. Estos estudios se han elaborado considerando unos niveles pequeños de inmigración (en torno a 630 000 personas cada año en la UE).

3. LA AGENDA DE LISBOA

Esta reducción del número de personas en edad laboral reducirá el empleo y limitará el crecimiento económico en torno al 1% anual del PIB, salvo que la productividad crezca en tasas muy superiores respecto a los índices actuales (la tasa actual se sitúa sólo en el 1,2%)⁴.

² Eurostat

³ INE

⁴ Datos de la Comisión Europea

Por lo tanto, se debe tener en cuenta que la situación demográfica de la UE añade nuevos retos e importantes desafíos a los objetivos de Lisboa. Se puede producir un efecto negativo para el crecimiento económico y la competitividad europea ocasionado por la situación demográfica⁵. Además si se comparan los datos europeos con el crecimiento de la población en edad de trabajar en EE.UU. como consecuencia de niveles más altos de la inmigración⁶, se comprueba que, también desde este punto de vista, Europa se encuentra en una situación de desventaja comparativa.

También el envejecimiento de la población tendrá efectos negativos para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones⁷ y de la asistencia sanitaria. El "ratio" ocupados-pensionistas va a descender notablemente en los próximos 30 años, con el riesgo consiguiente de que la generación futura tenga que hacer frente a una carga excesiva para el pago de nuestras pensiones.

Sin caer en una visión instrumental, es claro que la inmigración bien gestionada puede mejorar el crecimiento económico, aumentar los niveles de empleo, y contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Todo ello en el marco de una adecuada política de empleo y de los objetivos y las reformas previstas en la estrategia de Lisboa.

4. LA INMIGRACIÓN VA A AUMENTAR

La combinación de estas dos grandes fuerzas, el efecto empuje y el efecto llamada, se va a acentuar en los próximos años, por lo que la inmigración en Europa va a seguir aumentando.

Una fuerza endógena, es la que atrae hacia Europa: la existencia de oportunidades económicas y de empleo para muchas personas, en sociedades democráticas y de bienestar. La otra fuerza es exterior, es la que empuja a numerosas personas a abandonar sus países de origen ante la falta de oportunidades y emprender el camino de la emigración.

¿Están las sociedades europeas preparadas para asumir el reto de la inmigración futura?

¿Las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil actúan desde la responsabilidad?

⁵ Anual Economic Review 2002 de la Comisión Europea.

⁶ Entre 1990 y 2000 la población en EE.UU. aumentó en 33 millones de personas. Entre 1995 y 2000 la inmigración ha supuesto el 40% del crecimiento de la población.

⁷ Comunicación de la Comisión Europea "Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables"

5. ¿ES POSIBLE GESTIONAR ESTOS LOS FLUJOS MIGRATORIOS?

Un buen sistema de gestión de los flujos migratorios debe procurar el interés de todos: para que las personas que vienen encuentren sus oportunidades y reciban un trato justo. Para las sociedades europeas de acogida. Y también para el desarrollo de los países de origen.

Sin embargo la UE no ha avanzado casi nada en la gestión común de los flujos migratorios. En la práctica aún no existe una política común; la admisión de inmigrantes es competencia nacional y en la mayor parte de los Estados europeos persisten las legislaciones y las políticas restrictivas del pasado.

Los Estados europeos a finales de los años setenta del pasado siglo cerraron sus fronteras a la inmigración laboral como consecuencia de la crisis económica y del aumento de la población en edad de trabajar ante la incorporación a los mercados de trabajo de la generación del "baby-bum" nacidos después de la segunda guerra mundial.

Sin embargo durante los próximos años, los Europeos vamos a necesitar que nuevos inmigrantes económicos contribuyan al desarrollo económico y social; por ello es necesario disponer de políticas activas para la admisión, tanto de trabajadores muy cualificados como de menor cualificación.

En algunos Gobiernos se ha abierto un debate para la admisión de inmigrantes de alta cualificación. También la Comisión Europea se inclina por abrir este debate a nivel comunitario.

Aunque cada Estado tiene sus propias necesidades y características, en todos los Estados europeos faltan instrumentos políticos y legislativos que permitan la entrada legal de nuevos inmigrantes, manteniendo los equilibrios de los mercados de trabajo.

No es comprensible que en el Consejo Europeo algunos gobiernos hayan vetado las propuestas legislativas de la Comisión, y mantengan las viejas políticas restrictivas de épocas anteriores. Mientras tanto crece la economía sumergida y el empleo irregular que constituye el verdadero "efecto llamada" para los inmigrantes sin papeles. Muchos trabajadores inmigrantes son víctimas de condiciones extremas de explotación laboral por parte de los empleadores.

Muchos inmigrantes utilizan los permisos temporales para permanecer de manera irregular, otros acceden al territorio europeo a través de vías irregulares, y en algunos casos son víctimas de las redes criminales del tráfico de seres humanos. Se puede afirmar que en la mayoría de los Estados miembros no existe una política activa de inmigración, no se gestionan los flujos migratorios; estos se producen, pero a través de canales irregulares y sin

la intervención la de los poderes públicos y la participación de los interlocutores sociales.

El verdadero efecto llamada para los inmigrantes “sin papeles”, es la economía sumergida y el empleo irregular, donde esas personas encuentran algunas oportunidades laborales que, en muchas ocasiones, se desarrollan en situaciones de discriminación y de explotación.

La economía sumergida y el empleo irregular son fenómenos anteriores a los actuales procesos migratorios, y crece en todos los países europeos y especialmente en los del sur y el este. Las causas no son imputables a la inmigración, sino más bien lo contrario: cuanto más crece la economía sumergida y el empleo irregular, más aumenta el “efecto llamada” para los inmigrantes “sin papeles”.

Aunque en sentido estricto la lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular corresponde a otros ámbitos de la acción política, debe estar bien relacionada y articulada con la política de inmigración, si se quiere lograr que las políticas activas de gestión de los flujos migratorios funcionen de manera adecuada. Creo que es una condición previa para la gestión de la inmigración a través de los cauces legales.

6. HACIA UNA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

En ausencia de una legislación común europea, los Estados miembros están adoptando nuevas legislaciones con enfoques políticos muy diferentes; Algunos en la buena dirección: permitiendo la admisión de inmigrantes a través de procedimientos legales y transparentes; y otros añadiendo nuevos obstáculos para la inmigración.

Sin embargo se mantiene sobre estos asuntos una dinámica intergubernamental y una leve implicación del método comunitario. Cada Estado es soberano y las decisiones en el Consejo se adoptan por unanimidad y sin la participación del parlamento Europeo.

Solamente dispondremos de una política común europea de inmigración cuando el Consejo Europeo abandone la regla de la unanimidad y empiece a adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento. Solo de esta manera se podrá elaborar una legislación de calidad. Este cambio se debe realizar urgentemente, antes del estudio de las nuevas propuestas legislativas.

La legislación que se adopte deberá tener un alto grado de armonización entre las diferentes legislaciones nacionales. Una legislación europea de carácter minimalista, que delegara en las normas nacionales los aspectos esenciales, prolongará en el futuro los problemas actuales.

Para la nueva legislación de admisión, es mejor establecer un marco legislativo global, horizontal, que normas sectoriales. Si el Consejo Europeo optara por un enfoque sectorial, sólo para la admisión de inmigrantes altamente cualificados,

no será útil para ordenar gran parte de la inmigración y además tendría un carácter discriminatorio. Esta opción puede resultar más fácil en el Consejo, pero se aleja de las necesidades europeas.

El Tratado Constitucional establece los límites para la legislación común: el derecho de los Estados miembros a establecer la cantidad de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio. Esta limitación no es un obstáculo para que se alcance un alto grado de armonización legislativa. Es más bien un estímulo para que la gestión nacional de la inmigración económica se produzca a través de procedimientos comunes y transparentes.

La autoridad competente para emitir los permisos de trabajo y residencia será la de cada Estado miembro, en el marco de la legislación comunitaria. De esta manera, cada Estado podrá decidir en colaboración con los interlocutores sociales las características de los inmigrantes que necesita – si son de alta o de baja cualificación, si son para actividades industriales, para la agricultura, para la construcción o para los servicios. O para todos ellos.

Solamente cuando tengamos en la Unión Europea una legislación común para la admisión de nacionales de terceros países por motivo de trabajo se actuará con mayor cooperación entre todos los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios y los procedimientos serán más transparentes.

La Comisión Europea ha publicado recientemente un Libro Verde para provocar un gran debate político y exigir a los Estados miembros una respuesta diferente, pero todo indica que no existe la voluntad política suficiente en Europa para que la política de admisión de nuevos inmigrantes sea común.

7. LA LUCHA CONTRA LA “INMIGRACIÓN ILEGAL”

Algunos gobiernos parece que están interesados solamente en endosar al ámbito comunitario la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Desde el Consejo europeo de Sevilla (donde se rechazaron las propuestas más extremistas de Aznar y Blair), la Unión Europea sí ha adoptado iniciativas para la lucha contra la inmigración ilegal: control de fronteras, política de expulsiones y de cooperación con algunos países de origen y tránsito.

Parece que, para la gestión de los flujos migratorios Europa, se representa un guión consensuado entre los grandes países: la Unión actúa en la lucha contra la inmigración ilegal y los Estados se reservan las políticas de admisión de nuevos inmigrantes con criterios muy restrictivos. Piensan erróneamente que no existe ningún vínculo entre la inmigración legal e ilegal. Cuando la experiencia pone de manifiesto, que en el contexto actual, si las vías para la inmigración legal están cerradas o son demasiado complejas, crece la inmigración irregular.

Pero incluso algunos países han vetado en el Consejo que se dote a la UE de mejores instrumentos en la lucha contra el tráfico de seres humanos, como es la creación de una guardia europea de fronteras. La Agencia de fronteras que

se ha creado es tan solo un instrumento de cooperación, no tiene mandato operativo. No olvidemos que desde el tratado Shengen no existen las fronteras interiores entre la mayoría de los estados europeos.

Sin duda para una política creíble de inmigración se requiere ser eficaz en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Pero ésta debe ser complementaria con la política de admisión de nuevos inmigrantes. Con las políticas restrictivas actuales, sin una adecuada legislación para la admisión, resulta hipócrita y demagógica la actitud de muchos responsables políticos. Sin una gestión activa de la inmigración legal a través de vías flexibles y transparentes, no se va a reducir la inmigración irregular.

En la lucha contra el tráfico de seres humanos, se debe tener en cuenta que los inmigrantes afectados son las víctimas de las redes de delincuentes que a veces son muy poderosas. La ONU ha advertido que estas redes mueven volúmenes de dinero superior al del tráfico de estupefacientes. En muchas ocasiones son las mismas redes que se dedican al tráfico de armas, drogas y de seres humanos.

En la lucha contra las redes criminales del tráfico ilegal de seres humanos, las autoridades de Justicia e Interior de los Estados Miembros y la Comisión Europea deben cooperar más estrechamente. También es necesario acelerar los trabajos de la naciente Agencia Europea de control de fronteras y la creación de una Guardia europea de fronteras.

La primera preocupación de las autoridades debe ser el auxilio a las víctimas que deben ser tratadas con respeto a la Carta europea de derechos fundamentales y a la legislación humanitaria internacional. Algunos gobiernos almacenan indefinidamente a inmigrantes irregulares en centros de retención, e incluso proceden a organizar expulsiones colectivas que están expresamente prohibidas por la Carta europea de derechos fundamentales.

8. LA POLÍTICA DE VISADOS

Se utiliza cada vez con más intensidad para el control de los flujos migratorios. Desde el Tratado de Ámsterdam la Comunidad Europea tiene la competencia sobre la política de visados, excepto para el Reino Unido e Irlanda. La Unión Europea tiene publicada una lista de los países terceros a cuyos ciudadanos se les exige el visado para el acceso a territorio de la UE. La última incorporación a la lista fue Ecuador en el 2003 a propuesta de España para reducir la inmigración ilegal procedente de ese país.

Sin duda la política de visados puede reducir la inmigración irregular, pero también abrirá nuevos mercados a las mafias del tráfico de personas. Por otro lado no se debe olvidar que la política de visados puede ocasionar graves limitaciones al derecho de las personas a la movilidad, por lo que es conveniente que estas medidas sean excepcionales y no la norma en la política de la UE respecto a los ciudadanos de países terceros.

9. LAS POLÍTICAS DE ADMISIÓN

La mayor parte de los Estados tienen cerradas las puertas para la admisión de nuevos inmigrantes económicos, sobre todo para las personas poco cualificadas. Las admisiones más numerosas corresponden a las personas que solicitan la reagrupación familiar (con muchas limitaciones) o a personas a las que se reconoce alguna forma de protección humanitaria, a través de las legislaciones de asilo que son más abiertas (algunos Gobiernos están proponiendo también severas restricciones a los procedimientos de asilo que limitan la eficacia de la Convención de Ginebra)

En general todos los Estados miembros consideran que es necesario atraer a la UE a científicos y a trabajadores muy cualificados como en las tecnologías de la información o en el sector sanitario.

Un ejemplo es el sistema alemán de Carta Verde que se puso en marcha en el año 2000, para contratar a informáticos. Desde entonces se ha contratado a 20.000 inmigrantes que son especialistas en tecnologías de la información. El sistema alemán de Carta Verde concede a los inmigrantes un permiso de cinco años, con derecho a que traiga a su familia; sin embargo no se permite que soliciten la residencia permanente. El sistema de gestión de estos flujos lo realizan directamente las empresas interesadas, o también a través de una bolsa de trabajo "on line".

El Reino Unido puso en marcha en el año 2002 un programa de migración de alto nivel de cualificación, que es una vía individual de admisión de personas con alto nivel de cualificación que poseen los conocimientos y la experiencia requeridos. Los solicitantes no necesitan tener un contrato de trabajo, sino que son admitidos para buscar trabajo o para ser autónomos durante un año. Mientras el solicitante se mantenga económicamente activo podrá permanecer en el Reino Unido y podrá solicitar la residencia permanente. La admisión se basa en un sistema de puntos que se refieren a cinco aspectos: nivel de formación, experiencia laboral, ingresos anteriores, currículum profesional y cualificación y currículum de la pareja del solicitante. Aunque no se disponen de datos oficiales, el sistema está teniendo una aceptación alta.

También Dinamarca y Suecia han admitido a numerosos científicos y personas muy cualificadas, flexibilizando su legislación de inmigración.

La Comisión Europea ha propuesto dos Directivas que sí han sido aprobadas por el Consejo: Una para la admisión de estudiantes y otra para los científicos. Resulta curioso que los todos gobiernos se pongan de acuerdo para atraer a personas de alta cualificación o a estudiantes que luego se suelen quedar. Parece como si la "fortaleza" Europa tenga una puerta noble de entrada para unos y un laberinto infernal para otros.

Sin embargo los Gobiernos europeos rechazaron hace tres años la propuesta de Directiva para la admisión de inmigrantes que propuso la Comisión Europea.

Era una propuesta muy prudente y con un enfoque poco generoso. Pero fue rechazada en la primera lectura.

El CESE en su Dictamen⁸ sobre la propuesta de Directiva de admisión, ya señaló que deben existir dos sistemas para la admisión legal de inmigrantes:

Disponer de una oferta de empleo estando el inmigrante en el país de origen canalizará la mayor parte de la nueva inmigración por motivos económicos. Es el sistema más adecuado para los trabajadores especializados y para los temporeros. Es el sistema que utilizan las grandes empresas y las grandes asociaciones que tienen capacidad para el reclutamiento de trabajadores en los países de origen.

Pero una parte del mercado de trabajo que está siendo cubierto por la población inmigrante corresponde a pequeñas empresas, a la artesanía, al servicio doméstico y a la atención de personas dependientes. En estos casos resulta imposible el conocimiento previo en el país de origen entre el empleador y el trabajador inmigrante. En algunos países, estos empleos se realizan a través de la economía sumergida y la inmigración irregular. En el citado Dictamen el CESE ya propuso que en la legislación comunitaria para la admisión legal de inmigrantes también se incluya un permiso de residencia temporal para la búsqueda de empleo, de seis meses de duración, que cada Estado miembro gestionará en colaboración con los interlocutores sociales.

Algunos Estados europeos tienen sistemas de cuotas (cupos) para decidir el número de inmigrantes económicos que admiten cada año. Los procedimientos son diferentes, pero la base es una evaluación nacional y / o sectorial de las necesidades del mercado laboral. Los ejemplos más relevantes son Italia y España. Las cuotas se establecen anualmente, e incluso se especifican por sectores y por territorios. También se fijan cuotas para los temporeros. En España se consulta a los interlocutores sociales.

El Consejo Europeo, a iniciativa del Gobierno italiano ha propuesto que se considere el sistema de cuotas como útil para todos los Estados. La Comisión tiene muchos recelos con esta propuesta, porque si bien es cierto que los mercados de trabajo europeos están demandando la entrada de nuevos inmigrantes económicos, es muy difícil adaptar con tanta precisión la inmigración a las demandas concretas de los mercados de trabajo. Precisar por territorios, profesiones, sectores, etc. introduce factores de rigidez que no se corresponden con la realidad de los mercados laborales.

En mi opinión los fracasos del sistema español de cuotas pone manifiesto estas dificultades. Con el nuevo reglamento de la ley de extranjería que nace de un acuerdo tripartito entre el Gobierno y los interlocutores sociales, se va a iniciar una nueva etapa para la gestión de los flujos migratorios a través de los cupos y es posible que funcione mejor. En todo caso pienso que cuanto más rígidos y alambicados sean los procedimientos, su utilización será menor.

⁸ Véase el Dictamen del CESE sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo, DO C 80 de 3.4.2002 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

Considero que el principal factor de rigidez de la legislación española está en la ley cuando indica que la única manera de obtener un permiso de admisión es la obtención de un permiso de trabajo en el país de origen. Tal vez la existencia de un permiso temporal para la búsqueda de empleo, pueda facilitar que los cupos o contingentes sean más fáciles de gestionar.

9. LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

A los trabajadores inmigrantes se les debe asegurar un trato justo. Para ello la legislación comunitaria de admisión debe incluir los derechos de los inmigrantes. La legislación de inmigración debe respetar los Convenios internacionales de derechos humanos, las normas de la OIT, y la Carta de derechos fundamentales de la UE.

De acuerdo con las Directivas contra la discriminación⁹, los trabajadores inmigrantes tendrán los mismos derechos económicos, laborales y sociales (incluida la seguridad social) que los trabajadores comunitarios.

El punto de partida en este debate ha de ser el principio de no discriminación. El trabajador inmigrante, sea cual sea el período por el que está autorizado a residir y trabajar, ha de tener los mismos derechos económicos, laborales y sociales que los demás trabajadores.

El derecho a la reagrupación familiar es un derecho fundamental que sin embargo no está debidamente protegido por la Directiva de la Unión¹⁰ ni por algunas legislaciones nacionales. La regla de la unanimidad en el Consejo europeo derivó en la aprobación de una Directiva inaceptable, que vulnera el derecho de las personas a la vida en familia, y que el propio Parlamento Europeo considera negativa.

La Carta de Derechos Fundamentales del Tratado Constitucional debe ser la fuente de inspiración para la legislación comunitaria en materia de inmigración, pues diversas legislaciones nacionales que están actualmente en vigor contienen disposiciones contrarias a la Carta.(también algunos aspectos de la legislación española)

Considero que se deben conceder a los inmigrantes que trabajen y residan de manera legal, los siguientes derechos:

- Derecho a la seguridad social, incluida la atención sanitaria.
- Derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, de acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda.
- Acceso a la educación, y a la formación profesional.

⁹ Directivas 2000/43/CE y 2000//CE

¹⁰ Véase Directiva 2003/86/CE.

- Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.
- Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.
- Derecho al ejercicio de la docencia e investigación científica según la propuesta de Directiva¹¹.
- Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad.
- Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación
- Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.
- Respeto a la diversidad cultural.
- Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

La Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración contiene algunos derechos específicos para estas personas, especialmente respecto a la estabilidad de su derecho de residencia y la posibilidad de circulación y residencia en otros Estados de la Unión. En el Dictamen¹² el CESE ya opinó sobre nuevos derechos. Sin duda, los más importantes son los derechos civiles y políticos. En el citado Dictamen el CESE propuso que a los residentes de larga duración se les debe conceder el derecho de voto en las elecciones municipales y en las elecciones europeas, como a los residentes comunitarios.

El CESE adoptó también un Dictamen de iniciativa¹³ dirigido a la Convención Europea, solicitando que "la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea" y que se "otorgue la ciudadanía de la Unión (...) también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración".

Asimismo, el CESE adoptó en el año 2004 un Dictamen¹⁴ de iniciativa proponiendo a la Unión Europea y a los Estados miembros que procedan a la ratificación de la "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990¹⁵, con el fin de promover desde Europa que los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes se universalicen. El CESE propone a la Comisión que adopte nuevas iniciativas para la ratificación de la Convención.

¹¹ Véase la propuesta de Directiva de la Comisión COM(2004)178 sobre la admisión en la CE de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. Véase también el correspondiente Dictamen del CESE, adoptado por el Pleno de 27.10.2004 (ponente: Sra KING)

¹² Véase el Dictamen del CESE sobre el Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO C 36 de 8.2.2002 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

¹³ Véanse los puntos 6.4 y 6.5 del Dictamen sobre la "Incorporación a la ciudadanía de la Unión europea", DO C 208 de 3.9.2003 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

¹⁴ Véase el Dictamen del CESE sobre "La Convención internacional para los trabajadores migratorios", DO C 302 de 7.12.2004 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

¹⁵ Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que entró en vigor el 1 de julio de 2003.

En la legislación de inmigración que se adopte en la UE, se debe garantizar también que las normas de la OIT se apliquen sin limitaciones en todo el territorio de la Unión Europea; así como la igualdad entre hombres y mujeres, que forma parte del acervo comunitario.

10. LA COLABORACIÓN CON LOS PAÍSES DE ORIGEN

La mayor parte de estas políticas se desarrollan sin una adecuada relación con los países de origen de los inmigrantes. Se da el caso de varios países africanos que tienen a más médicos y enfermeras que son ciudadanos suyos trabajando en Europa que en su país. Y curiosamente voluntarios europeos de ONGs desarrollan actividades sanitarias en esos países.

En este artículo no hay espacio para comentar la importancia que tiene la emigración para el desarrollo económico y social de los países de origen. Basta recordar la importancia que las remesas de los emigrantes han tenido para España, Portugal o Grecia en los años sesenta y setenta del pasado siglo. En algunos países América latina las remesas de los emigrantes son más importantes hoy que su PIB.

Es imprescindible que se mejore la colaboración entre Europa y los países de origen en la gestión de los flujos migratorios. Para que la emigración sea un factor de desarrollo y no un nuevo obstáculo. Sin embargo para los gobiernos europeos la colaboración solo tiene una dirección: atraer hacia los mercados de trabajo europeos a las personas cualificadas en cuya formación esos países han invertido sus escasos recursos, y además exigirles que dediquen mucho dinero en la lucha contra la inmigración ilegal. (Aznar llegó a proponer en el Consejo de Sevilla condicionar a esa colaboración la ayuda al desarrollo).

Sin embargo, la colaboración en materia de inmigración tiene que ser también del interés de los países de origen: admisión legal de inmigrantes económicos, ayudas para la formación, etc. En los acuerdos de asociación UE con terceros países hay que incluir la colaboración en la gestión de los flujos migratorios: por ejemplo en la relación euro-mediterránea o en el convenio de Cotonú con los países ACP. Y sobre todo se deben mejorar los equilibrios norte / sur en la OMC, para permitir que los productos agrícolas o los industriales de esos países puedan acceder a los mercados europeos.

También existen en Europa una gran variedad de acuerdos bilaterales suscritos entre un Estado miembro con algunos países terceros. En general estos acuerdos incluyen la mejora de las relaciones entre países, la intensificación de los vínculos históricos, el intercambio cultural, la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal.

Los países del norte y del centro de Europa suscribieron después de la guerra acuerdos con los países de sur de Europa para cubrir las necesidades de sus mercados de trabajo. (ejemplos de estos acuerdos son los suscritos con España, Portugal y Grecia antes de su incorporación a la UE).

Los acuerdos bilaterales suscritos recientemente por algunos países incluyen la admisión de trabajadores temporeros para la agricultura, la construcción, el turismo y la restauración. Durante los años 90 se firmaron diversos acuerdos bilaterales con los países candidatos a la adhesión que permitieron canalizar parte de los flujos migratorios.

La gestión de los acuerdos bilaterales suele estar compartida entre los ministerios de inmigración (interior) y los de empleo. En la mayor parte de los casos están asociados los interlocutores sociales, las oficinas de empleo y las autoridades regionales o locales. Algunos países han establecido oficinas de reclutamiento de trabajadores en países terceros, e incluso las grandes empresas disponen de sistemas propios para la formación en el país de origen y la contratación de trabajadores.

En los últimos años han sido los países del sur de Europa quienes han suscrito diversos acuerdos bilaterales para la admisión de trabajadores temporeros. España ha firmado seis acuerdos bilaterales con: Rumania, Bulgaria, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Marruecos. Estos acuerdos permiten la contratación tanto de trabajadores fijos como de temporeros y aprendices. Incluyen los procedimientos de selección, las condiciones de trabajo y los derechos sociales así como los procedimientos de retorno. También incluyen disposiciones sobre la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Sin embargo estos acuerdos resultan insuficientes e ineficaces para la gestión real de la inmigración que se produce.

Países como Italia y España utilizan el sistema de cuotas para los acuerdos bilaterales, cuotas que son ofertadas a los países con los que se ha suscrito un acuerdo. Generalmente se exige la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y en la readmisión de los expulsados. Así por ejemplo, Italia redujo en el año 2001 la cuota que había acordado con Marruecos por entender que no cooperaba suficientemente.

11. LA REGULARIZACIÓN DE LAS PERSONAS “SIN PAPELES”, ¿ES UNA MANERA DE GESTIONAR LOS FLUJOS MIGRATORIOS?

Numerosas personas vienen de manera irregular. Otras muchas que al principio se encuentran de manera legal, cuando termina su permiso legal de residencia, no regresan al país de origen, y otras, como en el caso español o el griego, caen en situación de irregularidad por la negligencia de unas autoridades incompetentes.

Muchas de estas personas desarrollan su actividad laboral en la economía sumergida y el empleo irregular. También en numerosas ocasiones sufren condiciones extremas de explotación laboral y son víctimas de empresarios sin escrúpulos. En algunos países y en algunas actividades laborales –sobre todo en la agricultura y la construcción- se ha instalado un sistema empresarial que de manera sistemática utiliza a inmigrantes irregulares para reducir los costes

laborales y defraudar a la Seguridad social. Estas situaciones se producen no solo en los países del sur; también en Francia, Alemania o Bélgica o Austria se ha convertido en un problema general.

Es necesario luchar contra la economía sumergida y el empleo irregular para evitar el dumpig laboral y social, evitar los fraudes fiscales y a la seguridad social, impedir la competencia desleal entre las empresas, y también para reducir la inmigración irregular.

La Unión Europea ha propuesto a los Estados miembros la realización de un plan de acción para erradicar la economía sumergida y el empleo irregular, que representa entre el 7 y el 20% del PIB. En las directrices para el empleo también se incluye este asunto entre los objetivos prioritarios. Este enfoque también está incluido en el reciente acuerdo tripartito en España.

Como he comentado al principio, la inmigración va a aumentar en Europa en los próximos años como consecuencia de la combinación de factores endógenos y exógenos. Tanto en actividades muy cualificadas como de menor cualificación, y sin embargo las vías abiertas para la inmigración legal son insuficientes o demasiado complejas en la mayor parte de los países. Y a nivel de la Unión Europea no disponemos de una legislación y una política común de admisión.

A causa de la combinación de todos estos factores, aumenta cada vez más el flujo de la inmigración irregular. Este tipo de inmigración no es fruto de una política activa de los poderes públicos, sino más bien es el resultado de una actitud pasiva. Es un fracaso. No existe colaboración entre Europa y los países de origen, ni participación de los interlocutores sociales, ni políticas de acogida, etc.

Aunque se disponga de adecuados sistemas para gestionar la inmigración a través de vías legales, transparentes y flexibles, siempre se producirán algunos niveles de inmigración irregular.

Pero los niveles actuales de inmigración irregular pone de manifiesto que con las políticas restrictivas actuales no es posible gestionar la inmigración.

Cuando el número de las personas que se encuentran “sin papeles” alcanza niveles muy elevados, los Gobiernos han aplicado amnistías o procesos de regularización extraordinarios. En los últimos años se han conocido 26 operaciones de regularización en los Estados miembros (en la UE a 15) (en los nuevos Estados no conozco que se han producido regularizaciones). Estos procesos son muy diversos, pero generalmente son de dos tipos: a las personas regularizadas se les concede un permiso de residencia temporal y renovable bajo algunas condiciones, o se otorga a los inmigrantes un permiso de residencia permanente.

Los procesos de regularización de inmigrantes por motivos económicos se ha realizado sobre todo en Francia, Italia, Bélgica, Portugal, Grecia y España. En

otros países como el Reino Unido, Dinamarca, Alemania, y Suecia, se han producido por motivos humanitarios relacionados con el sistema de asilo.

En toda Europa hay un gran debate sobre las regularizaciones. Hay aspectos que se consideran positivos: en primer lugar permite a las personas afectadas estar en situación legal, protegerse de la explotación y otorga a los inmigrantes los derechos civiles, laborales y sociales, del país de acogida.

En segundo lugar, la regularización permite a los Gobiernos una mejor gestión de la población, reducir el trabajo irregular y la economía sumergida mediante el pago de los impuestos y las cotizaciones sociales, y promover las políticas de integración.

Sin embargo se considera que las regularizaciones pueden estimular la inmigración ilegal en el futuro. Probablemente las dos posiciones tienen su solvencia, por lo que son motivo de grandes controversias políticas.

En cualquier caso considero que las regularizaciones no son la mejor manera de gestionar activamente los flujos migratorios, aunque son actuaciones necesarias y positivas en determinadas circunstancias, que los poderes públicos y la sociedad de acogida deben aplicar.

12. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Es un error considerar que la inmigración en Europa será un fenómeno pasajero. Gran parte de los inmigrantes residirán en Europa por períodos de larga duración o de manera permanente. En algunos países como Alemania o Austria consideran que los inmigrantes son “trabajadores invitados”, y no personas que forman parte de la comunidad en la que residen. En otros países como Francia o Bélgica a los inmigrantes que lo soliciten pueden adquirir la ciudadanía.

Considero que las políticas de integración deben ser una prioridad política, con el fin de favorecer que los inmigrantes formen parte de la sociedad en la que residen. Al margen de las polémicas culturalistas que en general son utilizadas políticamente con fines discriminatorios, la integración es un fenómeno bidireccional entre la sociedad de acogida y los inmigrantes, y abarca numerosos ámbitos, por lo que se requiere un enfoque holístico y global.

Es preciso que la UE elabore un Programa comunitario para la integración, que incluya entre otros, los siguientes aspectos:

- La primera acogida: información y asesoramiento. Enseñanza de la lengua y de las costumbres.
- La integración laboral en condiciones de igualdad de trato. Es fundamental el papel de los interlocutores sociales, y por ello he aconsejado a los

interlocutores sociales europeos que introduzcan este enfoque en la agenda del diálogo social.

- El acceso a la enseñanza sin discriminación.
- La integración en la ciudad, evitando los guetos urbanos degradados y segregacionistas. Es preciso nuevos compromisos políticos de las autoridades municipales y regionales.
- El acceso a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos en condiciones de igualdad.
- La nueva sociedad europea es culturalmente plural; no se deben utilizar las identidades culturales con fines segregacionistas y consideraciones xenófobas.

Por su parte, los inmigrantes deben respetar las normas de la sociedad en la que residen.

La Unión Europea es muy activa en la lucha contra la discriminación, y ha aprobado importantes directivas en este sentido. El Observatorio de Viena contra el Racismo y la Xenofobia ha desempeñado un papel positivo, y se va a transformar en una Agencia Europea de derechos humanos.

Pero, la lucha contra la discriminación, la igualdad de trato y las políticas de integración no son responsabilidad solo de las autoridades públicas; también los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel en la promoción de actitudes sociales integradoras.

La igualdad de trato efectiva solo se alcanzará cuando los inmigrantes dispongan de la igualdad de derechos y obligaciones que los ciudadanos del país de residencia. Me refiero no solo a los mismos derechos laborales, sociales y civiles, sino también a los derechos políticos. La obtención de los derechos de ciudadanía son imprescindibles para una eficaz política de integración. Pero como han puesto de manifiesto acontecimientos recientes en Francia, Reino Unido y Holanda, la igualdad jurídica no garantiza siempre la eliminación de las discriminaciones reales.

13. CONCLUSIONES

Europa va a recibir durante los próximos años varios millones de inmigrantes que van a vivir y a trabajar entre nosotros. Procederán de Africa, América y Asia; y tendrán orígenes étnicos y culturales muy diversos.

Debemos gestionar estos flujos de tal manera que la inmigración sea positiva para las personas que vienen, para las sociedades europeas de acogida, y también para los países de origen.

Es preciso que dispongamos de una legislación de admisión que permita la inmigración legal de manera flexible y transparente, y reducir la inmigración irregular.

A los inmigrantes se les debe asegurar un trato justo y un nivel de derechos equivalentes a los de los ciudadanos de las sociedades de acogida.

Los poderes públicos han de promover políticas de integración y de lucha contra la discriminación. Y también la sociedad civil debe ser activa en la acogida, la integración y la lucha contra la discriminación.