



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.6.2003
COM (2003) 336 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

sobre inmigración, integración y empleo

ÍNDICE

Introducción	3
1. El marco actual de la integración en la UE	4
1.1 Tampere y el marco legislativo de la UE	5
1.2 Instrumentos políticos de la UE que apoyan la integración, el empleo y la cohesión social.....	7
1.3 Planteamientos nacionales sobre la integración	9
2. El desafío económico y demográfico: la nueva dimensión	9
2.1 Modelos migratorios en la UE.....	10
2.2 El papel económico de la inmigración y su impacto en el empleo	11
2.3 El impacto del cambio demográfico en el empleo y el crecimiento económico	13
2.4 Las perspectivas del empleo y el potencial de la inmigración	15
2.5 ¿Es la inmigración una solución al cambio demográfico?	18
3. El reto de la integración: un planteamiento holístico	18
3.1 Definición y ámbito.....	19
3.2 La necesidad de un planteamiento holístico.....	20
3.3 Elementos clave de las políticas de integración holísticas	20
3.4 Los principales agentes de una política de integración holística.....	25
3.5 Reflejar las necesidades de los grupos de inmigrantes específicos en la política de integración	26
3.6 El problema de los inmigrantes ilegales.....	28
4. Orientaciones y prioridades políticas de cara al futuro	29
4.1 Consolidación del marco jurídico.....	29
4.2 Refuerzo de la coordinación política.....	30
4.3 Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración	32
4.4 La Estrategia europea de empleo (EEE).....	33
4.5 El proceso de inclusión social	34
4.6 Cohesión económica y social	35
4.7 Lucha contra la discriminación	35
4.8 Cooperación en el ámbito de la educación	36
4.9 Un diálogo más próximo con los terceros países	36
4.10 Incrementar la contribución financiera de la UE a la integración	37
4.11 Mejora de la información sobre el fenómeno de la inmigración.....	37
5. Conclusiones	38
Anexo 1: Informe de síntesis sobre las políticas nacionales de integración	40
Anexo 2: Anexos estadísticos	51

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, y la celebración del Consejo Europeo especial de Tampere, cinco meses después, fueron momentos decisivos del compromiso de la Unión Europea de trabajar conjuntamente en los ámbitos de Justicia e Interior, en particular, por lo que respecta a la inmigración y el asilo. En las conclusiones adoptadas en Tampere el 16 de octubre de 1999¹, el Consejo Europeo no sólo reafirmó su determinación de aprovechar plenamente todas las posibilidades que ofrecen las nuevas disposiciones del Tratado en estos campos, sino que, además, dio directrices generales sobre las políticas en las que, en su opinión, debían desarrollarse cuatro elementos claramente definidos de una política de asilo e inmigración común de la Unión Europea: la colaboración con los países de origen; un sistema europeo de asilo común; el trato justo a los nacionales de terceros países; y la gestión de los flujos migratorios.

En noviembre de 2000, la Comisión publicó una importante Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de migración², en la que indicaba cómo pretendía traducir estas directrices en acciones concretas. Desde entonces, se ha continuado el trabajo de este programa en los cuatro ámbitos determinados por el Consejo Europeo. En todos, salvo en uno (los aspectos de integración mencionados en los apartados de las conclusiones de Tampere sobre el trato justo a los nacionales de terceros países), la Comisión ha presentado las propuestas y los documentos políticos necesarios. El propósito de la presente Comunicación es abordar este ámbito aún por tratar, como lo solicitó específicamente el Consejo (Justicia e Interior) en octubre de 2002, indicando brevemente en un documento único las medidas ya adoptadas para promover una mejor integración, e ideas sobre las medidas que aún deben adoptarse³.

La Comunicación también tiene en cuenta los importantes cambios que se han producido en este campo desde el Consejo de Tampere. Uno de ellos es la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa en marzo de 2000, cuando la Unión se fijó un nuevo objetivo para la próxima década: *convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. En noviembre de 2000, la Comisión ya había destacado en una comunicación lo mucho que la admisión legal de inmigrantes podía contribuir a conseguir los objetivos de Lisboa. Este aspecto de la integración reviste ahora más importancia y protagonismo al hacerse más acuciantes los problemas económicos y sociales derivados del envejecimiento demográfico. El acceso de inmigrantes y refugiados al mercado laboral de la UE es un elemento fundamental del proceso de integración y, en términos más generales, contribuye al éxito de la estrategia de Lisboa. La Comisión destacó este planteamiento en sus informes de 2002 y 2003 al

¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 (SN 200/99).

² Comunicación sobre una política comunitaria de migración (COM(2000) 757), de 22 de noviembre de 2000.

³ Conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de 14-15 de octubre de 2002.

Consejo Europeo de primavera⁴ y éste lo refrendó de manera específica en 2003. Debe prestarse también una atención adecuada a las causas profundas de los flujos migratorios y a la necesidad de desarrollar los vínculos entre la UE y los países de origen (es el tema de una comunicación de la Comisión sobre la inmigración y el desarrollo⁵). En este contexto la presente Comunicación:

- responde a las conclusiones del Consejo de Tampere examinando las prácticas y la experiencia actuales en materia de política de integración a nivel nacional y comunitario;
- examina el papel de la inmigración respecto a los objetivos de Lisboa en el contexto del envejecimiento demográfico; y
- sobre esta base, define orientaciones políticas y prioridades, que incluyen acciones a escala de la UE, para promover la integración de los inmigrantes.

1. EL MARCO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN EN LA UE

Los cambios que se han producido recientemente en las legislaciones sobre inmigración de varios Estados miembros, así como la extendida preocupación por la seguridad y la necesidad de alcanzar una mayor cohesión social, han reabierto el debate en torno a las estrategias que deberán aplicarse para garantizar la integración de los inmigrantes. La integración en el mercado laboral fue el tema de una conferencia celebrada en Copenhague en julio de 2002⁶, durante la Presidencia danesa. A continuación, en septiembre, se celebró una reunión en Bruselas, bajo los auspicios del Comité Económico y Social Europeo, en cooperación con la Comisión, sobre el tema «*El papel de la sociedad civil en la promoción de la integración*», cuyos debates giraron en torno al Dictamen del CESE sobre esta cuestión⁷. Estos problemas se abordaron también en una conferencia organizada por la Presidencia sobre el tema «*Managing Migration for the Benefit of Europe*» (*Gestionar la inmigración en beneficio de Europa*), celebrada en Atenas los días 15 y 16 de mayo de 2003 en el marco de la iniciativa política sobre migración de Atenas.

⁴ En su informe de primavera de 2002, la Comisión anunció su intención de examinar la interacción entre la inmigración, el empleo y las políticas sociales, e informar al respecto en 2003. En su informe de la primavera de 2003 hace referencia a la necesidad de adoptar «*un planteamiento nuevo sobre la inmigración como medio de garantizar altos niveles de empleo y productividad en las próximas décadas. Todo planteamiento sobre esta cuestión debe basarse en una mejor integración de los inmigrantes --que a menudo pueden hacer una aportación sustancial al espíritu emprendedor-- en la sociedad y la toma en consideración del impacto de la inmigración en los países de origen de los inmigrantes*». «Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva - Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental» (COM(2003) 5 de 14 de enero de 2003).

⁵ Comunicación sobre la integración de los problemas de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países (COM(2002) 703 de 3.12.2002).

⁶ Informe sobre una conferencia europea relativa a una buena integración en el mercado laboral, Copenhague, 4-5 de julio de 2002.

⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», CES 365/2002.

Se admite en mayor medida la necesidad de establecer condiciones uniformes entre los Estados miembros en el tratamiento de los problemas de inmigración, integración y empleo, para mejorar la eficacia de las políticas aplicadas en estos ámbitos. La UE dispone ahora de una serie de instrumentos que le permiten crear el marco adecuado para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros.

1.1 Tampere y el marco legislativo de la UE

El Consejo de Tampere pidió explícitamente «una política de integración más decidida» que «debería encaminarse a conceder a los nacionales de terceros países que residen legalmente derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión». Éste es el principio básico de las propuestas que la Comisión ha presentado para establecer el marco jurídico común sobre el estatuto de los ciudadanos de terceros países que exige el Tratado de Amsterdam (artículo 63). En este contexto, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituye el punto de referencia fundamental, puesto que la mayoría de sus disposiciones son aplicables a todas las personas, con independencia de su nacionalidad. La proclamación de la Carta en diciembre de 2001 supuso, pues, una importante etapa en la definición del marco jurídico, y serán decisivos los resultados de la Convención sobre el estatuto de la Carta en el nuevo Tratado europeo.

El derecho a la reagrupación familiar⁸ es, de por sí, un instrumento imprescindible de la integración. El 27 de febrero de 2003 se llegó a un acuerdo político en el Consejo sobre la directiva al respecto, que reconoce el derecho a la reagrupación familiar de los ciudadanos de terceros países que tengan un permiso de residencia de al menos un año y tengan perspectivas razonables de obtener un permiso de residencia permanente. Los Estados miembros podrán exigir que, para ejercer este derecho, los ciudadanos de terceros países cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional. Una condición esencial para la integración de los miembros de las familias de los solicitantes es que, al igual que éste, tengan acceso al empleo, a la educación y a la formación profesional.

La propuesta de directiva relativa **al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración**⁹ está basada en la vieja tradición de los Estados miembros de que los derechos de las personas estén condicionados por su tiempo de residencia. Es un instrumento fundamental para integrar a las personas que tienen previsto establecerse en la Unión Europea durante un largo periodo. La propuesta establece las condiciones del estatuto del residente de larga duración, entre las que destaca el requisito fundamental de residir legalmente durante un periodo de cinco años. En el Consejo se debate también como requisito legítimo la disposición a participar en las medidas de integración. Los ciudadanos de terceros países que son residentes de larga duración tienen garantizado el mismo trato que los ciudadanos de la UE en varios ámbitos, entre ellos, la mayoría de los ámbitos socioeconómicos. Los residentes de larga duración tendrán también el derecho de residir en otro Estado miembro para trabajar o estudiar en las condiciones establecidas en la directiva.

⁸ COM(2002) 225.

⁹ COM(2001) 127.

El objetivo de la propuesta de directiva del Consejo relativa a **las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia**¹⁰ es proporcionar un itinerario a los trabajadores de terceros países que podría conducir a un estatuto más permanente a aquéllos que sigan trabajando y, al mismo tiempo, ofrecer un estatuto jurídico seguro durante su estancia en la UE a los que regresen a sus países de origen cuando expiren sus permisos. En esta propuesta se aplica también el principio de la ampliación de los derechos en función de la duración de la estancia. Facilita, pues, la renovación de los permisos de los trabajadores de terceros países que hayan sido residentes durante más de tres años y equipara sus derechos a los propuestos para los residentes de larga duración, aunque son menos exhaustivos. La propuesta no influye en el número de inmigrantes puesto que no afecta a la responsabilidad de los Estados miembros de decidir si es o no oportuno admitir inmigrantes por motivos económicos, en función de las necesidades de sus mercados laborales y de su capacidad general de integrarlos.

La Comisión ha presentado también una propuesta de directiva sobre **la admisión de estudiantes y voluntarios** y está elaborando una nueva propuesta sobre **la admisión de investigadores**. Esta última es esencial para alcanzar los objetivos de Lisboa en términos de competitividad y para alcanzar el objetivo de Barcelona de aumentar la inversión en investigación hasta el 3 % del PIB —dos tercios de la cual deberá proceder del sector privado— para 2010¹¹.

Varios instrumentos legislativos en el ámbito de la política de asilo contienen disposiciones relativas a la integración. Es el caso de la Directiva del Consejo¹² por la que se aprueban **normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros**¹³. La 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**¹⁴ incluye un capítulo específico que regula el contenido de la protección internacional y que especifica los derechos que debe tener un refugiado o una persona a la que se haya concedido protección subsidiaria. En estas propuestas se pide a los Estados miembros que apliquen programas adaptados a las necesidades de los refugiados para facilitar su integración en la sociedad.

La UE ha establecido también **un marco jurídico para combatir la discriminación** —que puede constituir un serio obstáculo al proceso de integración— y, en particular, normas mínimas comunes para promover la igualdad de trato y combatir la discriminación por razones de origen racial o étnico, religión o creencia, edad,

¹⁰ COM(2001) 386.

¹¹ COM(2003) 226 final y SEC(2003) 489.

¹² Directiva 2003/9/CE de 27 de enero de 2003, DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p.18.

¹³ Esta observación se aplica también a la Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7 de agosto de 2001, p. 12).

¹⁴ COM(2001) 510.

discapacidad y orientación sexual. Las directivas aprobadas en la UE en 2000¹⁵ concederán nuevos e importantes derechos tanto a los inmigrantes que llegan como a las minorías étnicas establecidas en la UE. El ámbito de aplicación de la legislación comunitaria que prohíbe la discriminación racial es amplio, y abarca el empleo, la educación, la seguridad social, la atención sanitaria y el acceso a los bienes y servicios y a la vivienda. Aunque estas directivas no contemplan la discriminación por motivos de nacionalidad, y se aplican sin perjuicio de las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países y de cualquier trato derivado de su estatuto, son aplicables a todas las personas residentes en los Estados miembros, incluidos los ciudadanos de terceros países. Además, se están realizando varias actividades destinadas a intercambiar experiencias y buenas prácticas en el marco del programa de acompañamiento para combatir la discriminación. La Comisión apoya también la labor del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

La UE ha avanzado también hacia el objetivo de conceder a los nacionales de terceros países la misma protección que a los trabajadores de la UE en **el ámbito de la seguridad social** cuando se desplazan en la UE. La aplicación del nuevo Reglamento 1408/71 debería permitir a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE gozar de los mismos derechos que los ciudadanos comunitarios cuando se desplazan dentro de la UE. La adopción de este Reglamento es esencial de cara a la futura adopción de las directivas sobre el estatuto de residentes de larga duración y la admisión en el empleo.

1.2 Instrumentos políticos de la UE que apoyan la integración, el empleo y la cohesión social

Sobre la base del mandato de Lisboa, la UE ha desarrollado métodos abiertos de coordinación en los ámbitos del empleo y la inclusión social, políticas que influyen directamente en la integración de los inmigrantes en la UE. Estos métodos combinan objetivos concretos y objetivos políticos establecidos a nivel de la UE —que se traducen en planes nacionales—, el uso de referencias y de indicadores para determinar los avances realizados, el intercambio de experiencias y la evaluación por pares para sacar las enseñanzas de las buenas prácticas.

Desde la puesta en marcha de la **estrategia europea de empleo (EES)** en 1997, la integración de los grupos desfavorecidos, entre los que se incluye a los trabajadores inmigrantes y las minorías étnicas, y la lucha contra la discriminación han sido características clave de las directrices de empleo. En su Comunicación de 17 de julio de 2002¹⁶, la Comisión hace balance de cinco años de la EEE y determina los principales temas del debate sobre futuro. Entre ellos figuran la reducción de las diferencias de empleo entre ciudadanos de la UE y ciudadanos de terceros países, la promoción de la plena participación y el empleo de los inmigrantes de segunda generación, la toma en consideración de las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes, la lucha contra la inmigración ilegal y la transformación del trabajo no declarado en trabajo declarado. Cabe señalar también que la UE ha establecido y

¹⁵ Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.

¹⁶ COM(2002) 416 de 17 de julio de 2002 «Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo».

desarrollado la red EURES¹⁷, instrumento clave para la difusión de ofertas de empleo en el conjunto de la UE. Otras de las iniciativas contempladas ya han sido desarrolladas, como el portal PLOTEUS sobre las oportunidades de aprendizaje, el Portal sobre movilidad de los investigadores y la red de centros de movilidad, que ofrecen información a los investigadores móviles.

En el ámbito de la **inclusión social**, el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) acordó una serie de objetivos comunes para combatir la exclusión social y la pobreza¹⁸. Si bien los primeros planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social (PNA/incl), presentados en junio de 2001, señalan claramente que las minorías étnicas y los inmigrantes están expuestos a un alto riesgo de exclusión social y discriminación, carecen de datos sobre estos grupos, a pesar de que se reconoce ampliamente este riesgo.

En julio de 2001, la Comisión propuso un método abierto de coordinación para la política de inmigración de la Comunidad y, en diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken pidió que **se reforzara el intercambio de información sobre inmigración**. En consecuencia, los servicios de la Comisión han organizado reuniones consultivas que constituyen un foro de debate sobre problemas de inmigración en la UE. La organización de reuniones sobre el intercambio de información y de las mejores prácticas es también el método utilizado para estudiar la cuestión de la movilidad transnacional de algunas categorías de personas, como los investigadores. Asimismo, en respuesta a las conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de octubre de 2002, se ha creado una red de puntos de contacto nacionales sobre integración.

Varios **instrumentos financieros e iniciativas de la UE** que apoyan los compromisos políticos de la UE en el ámbito de la integración, el empleo y la cohesión social contribuyen directa o indirectamente a la integración de los inmigrantes. Entre ellos figuran los Fondos Estructurales, en particular el Fondo Social Europeo. La UE contribuye también a la integración mediante el desarrollo de acciones innovadoras y de redes, el intercambio de experiencias en el programa EQUAL, la iniciativa URBAN II en relación con la regeneración de barrios urbanos, así como a través de sus programas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y de lucha contra la exclusión social y la discriminación. Los fondos comunitarios se utilizan en el marco del Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial 2001-2005 del Fondo Europeo de Inversiones, para actividades de microcrédito a empresarios inmigrantes. Además, este programa plurianual se dirige específicamente a los empresarios de minorías étnicas en el marco de sus actividades generales, incluidas las actividades del procedimiento BEST. En el campo de la educación y la cultura, se han realizado varias iniciativas comunitarias orientadas a la integración de inmigrantes en el marco de los programas Sócrates, Leonardo da Vinci, Juventud y Cultura 2000.

¹⁷ Decisión 2003/8/CE de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 – DO L 5 de 10.1.2003, p. 16.

¹⁸ Para facilitar la participación en el empleo y el acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios; para prevenir los riesgos de exclusión; para ayudar a los más vulnerables y movilizar a todos los órganos pertinentes en la lucha contra la exclusión social.

Dentro del proceso de preparación de una política europea común en materia de asilo, el Consejo ha creado un Fondo Europeo para los Refugiados (FER)¹⁹, cuyo objetivo es «*apoyar la acción de los Estados miembros destinada a promover su integración social y económica en tanto contribuya a la realización de la cohesión económica y social*». En el período 2000-2002, el 28,3 % de los fondos disponibles (19 millones de euros) se dedicó a este tipo de acciones. En 2002, la Comisión estableció una red europea de migración para mejorar el análisis y la investigación sobre la migración y el asilo en la UE.

1.3 Planteamientos nacionales sobre la integración

La mayor parte de los Estados miembros han realizado importantes esfuerzos en los últimos años y han desarrollado políticas nacionales de integración para mejorar la integración de los inmigrantes y las personas con protección internacional. A petición del Consejo informal de Justicia e Interior celebrado en Veria los días 28 y 29 de marzo de 2003, la Comisión ha elaborado un informe de síntesis para el Consejo sobre las políticas y las prácticas de integración de los Estados miembros (anexo 1 de la presente Comunicación). Este informe, que sirve de encuesta de investigación, ofrece información más detallada sobre las políticas de integración nacionales.

Muchos Estados miembros consideran que las políticas que han aplicado hasta ahora no han sido suficientemente eficaces. Así lo demuestra la creciente preocupación ante la persistencia de obstáculos a una integración eficaz. El más frecuente es el conocimiento insuficiente de la lengua del país de acogida, pero el desempleo, un nivel de estudios insuficiente o la ausencia de cualificaciones formales se consideran también obstáculos importantes.

El actual debate a nivel comunitario sobre los requisitos de integración reflejan la importancia política que los Estados miembros conceden a una buena integración de los ciudadanos de terceros países. La naturaleza de los programas de integración y el tipo de medidas que deberían adoptarse en este ámbito constituyen un aspecto importante de este debate. Otra cuestión clave es si estas medidas deben ser obligatorias, y las consecuencias jurídicas y financieras que pudiera tener su incumplimiento. La cuestión de si el incumplimiento de medidas obligatorias debe conducir en definitiva a la supresión de un permiso de residencia está pesando cada vez más en las negociaciones de las diferentes propuestas legislativas que se encuentran actualmente sobre la mesa del Consejo. Estos debates ponen de manifiesto que existen muchas similitudes entre los problemas que encuentran los diferentes Estados miembros y cómo intentan resolverlos. Ello ha fortalecido la idea de que es necesario actuar conjuntamente a nivel comunitario desarrollando instrumentos comunes adicionales y adaptando los que ya existen a las nuevas realidades.

2. EL DESAFÍO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO: LA NUEVA DIMENSIÓN

En un contexto económico y social global caracterizado por diversos déficit de capacidades y mano de obra, la competencia por contratar a los trabajadores más

¹⁹ El Fondo Europeo para los Refugiados fue creado sobre la base de la letra b) del apartado 2 del artículo 63 del Tratado CE mediante la Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 para el período 2000-2004 y se le asignó un presupuesto orientativo (línea presupuestaria B5-810) de 216 millones euros para un periodo de cinco años.

cualificados en una economía globalizada y el aceleramiento del envejecimiento demográfico, la inmigración está adquiriendo una nueva dimensión en la UE, tal como lo destacó la Comisión en su Comunicación de noviembre de 2000²⁰. La inmigración es consecuencia tanto de factores que «atraen» como de factores que «empujan», por lo que es importante relacionarla con las perspectivas de empleo y la naturaleza de las futuras necesidades del mercado de trabajo. Serán probables y necesarios flujos migratorios más intensos, y es importante anticipar estos cambios.

2.1 Modelos migratorios en la UE

Los Estados miembros de la UE tienen una larga tradición en el campo de la inmigración, que, en general, ha contribuido positivamente al crecimiento económico y la adaptabilidad del mercado de trabajo, si bien su forma y dinámica varía sustancialmente entre los países y en el tiempo. Los hombres y las mujeres de países no comunitarios representaban en torno al 4 % de los hombres y las mujeres que vivían en la UE en 2000²¹. En los años 90, la inmigración neta positiva se convirtió en el principal componente del cambio de población en la mayoría de los Estados miembros. Esta fluctuaba en torno a un total neto en el conjunto de la UE de 850 000 inmigrantes internacionales anuales (cifra que incluye el regreso de ciudadanos de la UE) a finales de la década. En 2001, esta cifra se estima en algo más de un millón.

Durante este período se produjo también un incremento y una diversificación de la tipología de los inmigrantes, de los modelos migratorios y de la combinación de los países de origen y de acogida. Los cambios relacionados con las solicitudes de asilo condujeron a un nivel máximo de solicitudes en 1992 y 1997, en gran medida como consecuencia de las guerras en la antigua Yugoslavia y de los conflictos armados en otras partes del mundo. Por otra parte, antiguos países de emigración (los Estados miembros meridionales e Irlanda) se han convertido en países de inmigración, de nacionales que regresan y de no nacionales, sobre todo procedentes de países no comunitarios. Teniendo en cuenta el aumento de la población joven adulta en muchos terceros países, las diferencias económicas y sociales, así como la inestabilidad política, es poco probable que en un futuro inmediato se reduzca la presión migratoria.

Con la adhesión a la UE de diez nuevos países en 2004, parte de la inmigración se convertirá en movilidad interna. Experiencias anteriores y recientes cálculos²² permiten deducir que la movilidad laboral procedente de los nuevos Estados miembros será moderada o limitada, con situaciones específicas en las regiones fronterizas. Asimismo, es probable que aumenten la intensidad y la dinámica de la

²⁰ COM(2000) 757.

²¹ Para obtener información más detallada, véase, en particular, Eurostat, *Women and men migrating to and from the EU, Statistics in focus, Theme 3 - 2/2003*; Eurostat, *First demographic estimates for 2002, Statistics in focus, Theme 3 - 25/2002*. Las cifras indicadas en este párrafo proceden de estas dos publicaciones. Véanse también los cuadros 1 y 2 del anexo 2.

²² European Integration Consortium (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU Member States*. Los cálculos indican que la migración inicial de los nuevos Estados miembros hacia los 15 actuales puede ascender a unas 350 000 personas. La afluencia neta anual podría disminuir progresivamente de tal manera que se calcula que en 2030 la población total de no nacionales en EU-15 se estabilizará en aproximadamente 3,5 millones de personas. La introducción de períodos transitorios ampliaría el período de migración.

contribución de las migraciones al cambio de población en EU-25, dado que los Estados miembros nuevos y existentes comparten tendencias demográficas similares.

2.2 El papel económico de la inmigración y su impacto en el empleo²³

Debe reconocerse el papel de fuente de enriquecimiento cultural y social de la inmigración, sobre todo porque contribuye al espíritu emprendedor, la diversidad y la innovación. Además, es especialmente significativo su impacto económico en el empleo y el crecimiento, dado que aumenta la oferta de mano de obra y ayuda a superar las carencias de mano de obra específicas. Asimismo, la inmigración tiende a ejercer un efecto positivo en la demanda de productos y, por consiguiente, en la demanda de empleo.

Estudios realizados en el mundo entero (por ejemplo, por la OIT, el FMI o la OCDE) confirman que, en general, la inmigración tiene diversos efectos económicos positivos²⁴. Por ejemplo, se reconoce ahora que la inmigración en los EE.UU. es una de las explicaciones de la prolongada expansión económica de los años 90, en la que se registró un crecimiento anual medio del empleo del 1,5 % y un crecimiento económico global superior al 3 %. Asimismo, parece que las importantes oleadas de inmigración legal e ilegal²⁵ que registra EE.UU. desde finales de los años 80 son la principal explicación de que la evolución del envejecimiento en este país haya mejorado sensiblemente en comparación con la de Europa, y ahora difiera sustancialmente de ella (véase el cuadro 3 del anexo). En cambio, el estancamiento económico de Japón en la década pasada se achaca cada vez más, en parte, a la disminución de la población en edad de trabajar desde mediados de los años 90, y a las severas restricciones a la inmigración que han mantenido la llegada de inmigrantes en un nivel insuficiente para aliviar el impacto del rápido envejecimiento en la oferta de mano de obra, el empleo y el crecimiento (véase el cuadro 4 del anexo).

En Europa, de no ser por la llegada de inmigrantes, la población en edad de trabajar habría empezado ya a disminuir en algunos Estados miembros (véase el cuadro 5 del anexo). El reciente aumento de la inmigración en Irlanda parece haber contribuido al constante crecimiento registrado en este país²⁶, donde se modificó el régimen de permisos de trabajo para paliar el déficit de mano de obra.

²³ No se aborda el problema del impacto en los países puesto que se trata en detalle en una reciente comunicación de la Comisión (COM(2002) 703) de 3.12.2002.

²⁴ Aunque ha quedado demostrado el efecto macroeconómico de la inmigración, muchas personas sienten preocupación por sus efectos. Puede deberse a que aunque la inmigración puede ser beneficiosa desde un punto de vista económico general, sus costes y beneficios no se distribuyen de manera uniforme. Asimismo, algunos beneficios a largo plazo de la influencia positiva de la población inmigrante son difíciles de demostrar, como los derivados de un aumento de la demanda como fuerza motriz del crecimiento económico.

²⁵ Entre 1990 y 2000, la población de EE.UU. se incrementó en casi 33 millones de personas. La inmigración supuso en torno a un tercio del crecimiento de la población de EE.UU. en los años 80 y una proporción aún mayor en los 90. Entre 1995 y 2000, la inmigración supuso en torno al 40 % del crecimiento de la población (*UN World Population, medium variant, 2000 revision*). Esta importante contribución al crecimiento demográfico de EE.UU. ayuda a entender por qué el diferencial de crecimiento entre EE.UU. y la UE es mayor en términos de PIB que de PIB per cápita.

²⁶ *Trends in International Migration*, 2002, OCDE.

En términos de oportunidades de empleo, no se aprecian excesivos indicios de que la inmigración haya incrementado el desempleo²⁷. A corto plazo, la inmigración puede beneficiar al empleo nacional en la medida en que aumenta la flexibilidad de los mercados laborales. Se comprueba en particular en el caso de la inmigración temporal. Además, puesto que en términos generales los inmigrantes no desplazan a los trabajadores nacionales, su formación y sus cualificaciones pueden ser complementarias de las de los ciudadanos de la UE. Ello no excluye que puedan producirse efectos negativos en grupos o sectores particulares. Conclusiones empíricas apuntan a una concentración de «los efectos indeseables en la mano de obra de industrias manufactureras y los trabajadores poco cualificados del sector de los servicios»²⁸.

Los nacionales de países no comunitarios tienden a concentrarse en sectores y empleos particulares, aunque normalmente este fenómeno se atenúa con el tiempo. Por ejemplo, representan más del 10 % de los empleados de hogares privados y casi el 8 % en el sector hotelero y de la restauración (frente al 3 % del empleo en general). Su proporción de empleo en los trabajos manuales es más alta para todas las cualificaciones que la de los ciudadanos de UE (y es casi el doble en trabajos manuales que no requieren cualificaciones; en este grupo profesional más de un tercio del empleo es más bien de baja calidad²⁹). La distribución espacial de la inmigración varía también considerablemente entre los Estados miembros y las regiones. Su concentración es relativamente más alta en zonas urbanas e industrializadas.

La concentración sectorial de inmigrantes corresponde a una menor presencia de obstáculos de acceso al empleo y una menor exigencia de capacidades específicas. Para los ciudadanos no comunitarios, estos sectores pueden ofrecer un punto de acceso al mercado laboral y permitirles adquirir cualificaciones, por ejemplo lingüísticas. Ahora bien, una concentración relativamente alta de ciudadanos no comunitarios en algunos sectores, con derechos limitados o escaso margen de movilidad en el mercado laboral, no les permitirá gozar de una posición de fuerza en términos de salarios y calidad del empleo. Esta situación puede verse agravada por una representación inadecuada de estos trabajadores en el diálogo social. Ello reforzará el recelo de los nacionales a aceptar este tipo de empleos y acentuará la segmentación del mercado laboral.

El impacto de la inmigración en los salarios nacionales oscila entre $-0,3$ y $+0,3$ %³⁰. Se considera que los efectos en los salarios y el empleo son más negativos para algunos trabajadores nativos, debido al efecto de sustitución, y son positivos para trabajadores altamente cualificados, debido posiblemente a un aumento de la productividad gracias a la complementariedad entre estos trabajadores y los inmigrantes. El impacto neto de la inmigración en las finanzas públicas de los países de acogida, es decir, tanto en los gastos como en los ingresos, parece moderado por ahora³¹, y según algunos indicios podría ser globalmente positivo. Además, la mayor parte de los estudios ponen de manifiesto que los inmigrantes no dependen más de las

²⁷ J. Coppel et. al., «*Trends in Immigration and Economic Consequences*», ECO/WKP(2001)10.

²⁸ European Integration Consortium (2001), *Ibid.*

²⁹ Comisión Europea, *El empleo en Europa 2001*.

³⁰ H. Brückner, «*Can international Migration solve the Problems of European Labour Markets?*», Instituto alemán de investigación económica, abril de 2002, página 34.

³¹ J. Coppel y al. (2002). *Ibid.*

prestaciones sociales que los grupos de la población nacional que se encuentran en la misma situación social y laboral.

2.3 El impacto del cambio demográfico en el empleo y el crecimiento económico

Se ha debatido ampliamente sobre el cambio demográfico³², que puede ilustrarse con diversas proyecciones. Con el supuesto de una inmigración moderada utilizado por Eurostat³³, el envejecimiento demográfico reducirá la población en edad de trabajar de EU-25 de 303 a 297 millones de personas de aquí a 2020, y a 280 millones de aquí a 2030. Esta disminución se debe a los efectos prolongados de la reducción de las tasas de fertilidad desde mediados de los años 70, que se combina con un aumento del grupo de personas mayores de 65 años. Partiendo de los mismos supuestos³⁴, el número de personas de este grupo de edad pasará de 71 millones en 2000 a 93 en 2020, y a 110 millones en 2030 en UE-25, por lo que el ratio de dependencia de las personas mayores pasará de 23 % a 40 % (véanse los cuadros 6 y 7)³⁵. Por otra parte, según la proyección, el número de personas de 80 años y más en EU-25 pasaría de casi 16 millones en 2000 a unos 30 millones en 2030.

A efectos de la presente Comunicación, pueden extraerse las consecuencias de estos cambios demográficos para el crecimiento del empleo a partir de una proyección demográfica ilustrativa que incorpora la realización del objetivo de Lisboa de alcanzar un nivel de empleo del 70 % de aquí a 2010 y de mantener una tasa de empleo constante posteriormente³⁶. Según esta proyección, cabe esperar una disminución del empleo después de 2010 (véase el gráfico inferior), y entre 2010 y 2030 el número de personas empleadas disminuiría en unos 20 millones en EU-25³⁷. En una proyección alternativa en la que la tasa de empleo superara el objetivo del 70 % después de 2010, hasta alcanzar el 75 %, no se evitaría una disminución del nivel de empleo, pero ésta se retrasaría y tendría proporciones menores. La caída del empleo prevista en estas proyecciones, con una tasa de empleo constante a partir de 2010 o 2020, no podrá ser invertida por un aumento (improbable) de las tasas de fertilidad, pues los bebés de esta nueva explosión demográfica tardarían dos décadas en alcanzar la edad de trabajar y contribuir al crecimiento del empleo total.

³² Véase, por ejemplo, el informe conjunto sobre participación laboral y envejecimiento activo; Informe sobre la situación social 2002 y 2003.

³³ En la actual proyección de referencia de Eurostat se utiliza una inmigración neta anual en EU-15 bastante baja, en torno a 630 000 personas, lo que corresponde a una contribución neta a la población en edad de trabajar de aproximadamente 450 000 personas.

³⁴ En especial, estas proyecciones a largo plazo para la Unión no tienen en cuenta algunas evoluciones a largo plazo, como la posibilidad de que Turquía ingrese en la Unión.

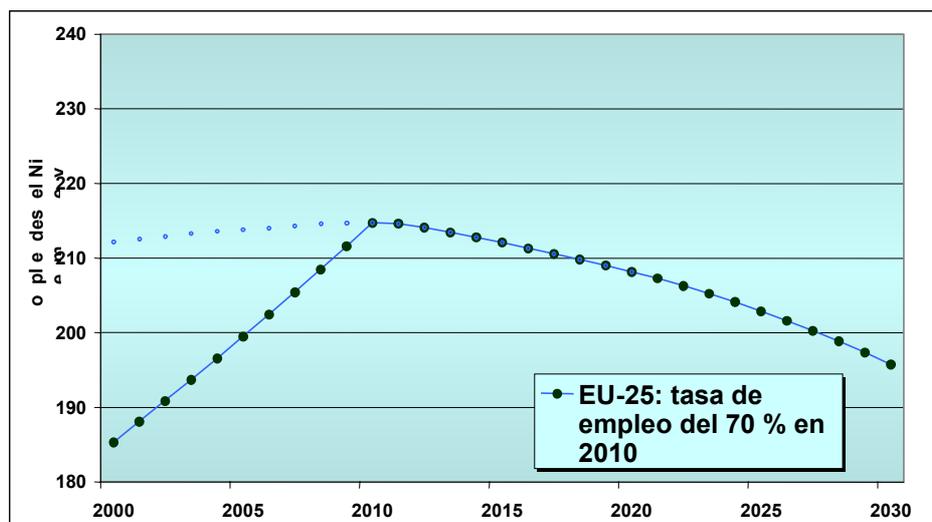
³⁵ Con un nivel de empleo del 70 %, el número de empleados por personas de 65 años o más disminuirá de 2,7 en 2010, a aproximadamente 2,2 en 2020, 1,8 en 2030 y 1,5 en 2040. Si, después de alcanzar el objetivo de Lisboa, el nivel de empleo aumentara hasta el 75 % entre 2010 y 2020, se frenaría la reducción de este coeficiente, situándose en 2,4 en 2020.

³⁶ Para resaltar las consecuencias del cambio demográfico en sí se considera la misma hipótesis de inmigración.

³⁷ 13 millones de trabajadores en EU-15.

Situación de los futuros niveles de empleo (EU-25, período 2000-2030)

Empleo total (en millones) partiendo del supuesto de una tasa de empleo del 70 % en 2010 y su mantenimiento hasta 2030



La disminución del volumen total de empleo supone una contribución negativa del empleo al crecimiento económico, puesto que éste es el resultado combinado del crecimiento del empleo y de la productividad. La contribución negativa del empleo al crecimiento económico podría compensarse con un aumento de la productividad. No obstante, con los supuestos utilizados en la proyección demográfica presentada anteriormente, una tasa de crecimiento media del PIB del 2,5 % (crecimiento medio de la UE desde 1990) supondría que, para compensar la disminución del empleo, la productividad tendría que crecer un 2,8 % entre 2010 y 2020, y más del 3 % entre 2020 y 2030. Este crecimiento tendría que ser incluso mayor para alcanzar un crecimiento del PIB del 3 %, lo que constituiría una extrapolación del resultado previsto en Lisboa (véase el cuadro 8 del anexo). Suponiendo que no se produzcan ajustes en otras variables que afecten a la productividad y el crecimiento, estos resultados dan una idea de la magnitud de los efectos que entran en juego para alcanzar y mantener una tasa de empleo del 70 % de aquí a 2010.

Aunque no debe subestimarse el potencial de ahorro de mano de obra de algunas tecnologías, puede cuestionarse la posibilidad de que el crecimiento de la productividad alcance las proporciones indicadas anteriormente si tenemos en cuenta recientes tendencias: en EU-15, la productividad laboral creció por término medio un 4,5 % en los años 60, un 2,5 % en los años 70 y un 2 % en los años 80, y ha seguido descendiendo hasta el 1,2 %. El impacto que tendrán en la productividad la disminución del empleo y el envejecimiento de la mano de obra no será necesariamente positivo. Se manifestará de diversas maneras, como la adopción de tecnologías que permitan ahorrar mano de obra como consecuencia de una menor oferta en los mercados laborales, la dificultad de los trabajadores de más edad para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral, los cambios en la tasa de ahorro que afectaría a su vez al ritmo de inversión y a la materialización de la innovación en nuevos bienes de inversión³⁸, el riesgo de que disminuyan los

³⁸ El modelo de ciclo vital indica cierta disminución del índice de ahorro en función del envejecimiento. No obstante, el efecto negativo que ello debería tener en la inversión podría

dividendos de la inversión en capital humano debido al envejecimiento de la población, los cambios en el ritmo de inversión en investigación³⁹, el cambio tecnológico y los cambios en la movilidad sectorial y geográfica general por la disminución de la proporción de jóvenes en el conjunto de la mano de obra.

Aunque es difícil predecir la combinación de factores que va a influir en la productividad, puede cuestionarse que vaya a producirse el crecimiento de la productividad necesario para compensar la disminución de empleo. Si no se produce un aumento del empleo derivado de la inmigración y si no se supera el actual nivel de crecimiento de la productividad (0,5-1,5 %), la tasa de crecimiento medio del PIB en la UE obtenida en la proyección descrita anteriormente se reduciría al 1 % entre 2010 y 2020 y al 0,6 % entre 2020 y 2030.

En dicha proyección no se tienen en cuenta los múltiples procesos de ajuste que experimentará la economía. Cabe esperar ajustes en variables como los tipos de cambio o los tipos de interés, el nivel y la composición del ahorro, el consumo y la inversión, así como en los flujos internacionales de capitales y de bienes y servicios entre zonas a las que el envejecimiento afecta de manera diferente. En su *Annual Economic Review 2002* (balance económico anual), la Comisión incluyó este tipo de efecto en un modelo de equilibrio general en el que se estimó que el impacto del envejecimiento demográfico en el crecimiento del PIB per cápita se traduce en una reducción del 0,4 % de la tasa de crecimiento anual, en relación con la proyección de referencia, en el período 2000-2050. En estos cálculos, sin embargo, no se contemplan posibles cambios políticos en respuesta a la dinámica de envejecimiento ni sus efectos positivos en el crecimiento global⁴⁰.

El impacto del envejecimiento demográfico en el sistema de protección social es ya obvio⁴¹. El incremento del empleo reduciría también la carga de otros tipos de gastos de protección social, como los subsidios de desempleo. Sin embargo, incluso si se alcanza la tasa de empleo del 70 % y se mantiene durante las próximas décadas, seguirá aumentando el ratio de dependencia de las personas de más edad (véase el cuadro 7 del anexo). Cabe destacar, pues, que la inmigración podría contribuir a mejorar la viabilidad de las pensiones sólo en la medida en que atenúe la tendencia a una disminución del volumen de empleo después de 2010. No obstante, no podrá evitarse el impacto a largo plazo del envejecimiento en los sistemas de protección social si no se produce un aumento de fertilidad significativo.

2.4 Las perspectivas del empleo y el potencial de la inmigración

Aunque las consecuencias económicas del cambio sociodemográfico sólo se apreciarán plenamente con el paso del tiempo, son ya evidentes algunos efectos del

atenuarse gracias a un aumento del rendimientos de la inversión directa extranjera (véase el informe económico anual de 2002, capítulo 4).

³⁹ Véase, en particular, el objetivo de Barcelona de aumentar la inversión en investigación (COM(2003) 226 y SEC(2003) 489).

⁴⁰ Las cifras mencionadas en *el Annual Economic Review 2002* no son directamente comparables a las proporcionadas en las proyecciones demográficas, pues estas últimas hacen referencia al crecimiento del PIB en vez del PIB per cápita, así como al supuesto de una consecución del objetivo de Lisboa de una tasa de empleo del 70 %.

⁴¹ Para obtener un análisis más detallado, véase el *Annual Economic Review 2002* y el Informe conjunto 2002 del Consejo y la Comisión sobre las pensiones.

cambio demográfico y de la estructura de cualificaciones de la población en edad de trabajar⁴². En particular, aunque es difícil su medición y seguimiento, se observa más déficit de mano de obra en el ciclo económico reciente y éste tiende a mantenerse en el actual período de desaceleración económica. Para hacer frente a estos desafíos y cumplir los objetivos de Lisboa, la UE debe, ante todo, movilizar sus recursos humanos actuales, entre los que se incluye a los trabajadores inmigrantes residentes en la UE. No obstante, a medida que aumenta el déficit de mano de obra, se pondrá a prueba la capacidad de los mercados laborales de la UE de ofrecer puestos de trabajo en cantidad suficiente para satisfacer la demanda de empleo.

A corto plazo, la inmigración laboral puede ayudar a reducir las carencias de mano de obra que padecen, en particular, los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación, las tecnologías avanzadas o la asistencia sanitaria, pero también algunas profesiones poco cualificadas. Experiencias recientes, en las que algunos sectores se lamentaron con regularidad de la falta de mano de obra (por ejemplo, el sector de las TI, los servicios sanitarios o la construcción), permiten afirmar que no es necesariamente fácil resolver estas carencias con mano de obra local. Una forma de resolverlas sería aprovechar más las posibilidades que ofrece el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC de negociar convenios que permitan la entrada temporal de personas para prestar servicios (denominado «Modo 4»)⁴³. Podría tener especial relevancia en ámbitos como las TI, en los que empresas de terceros países están obteniendo contratos para la prestación, por ejemplo, de servicios de software externos. Los servicios se producen en el tercer país pero, generalmente, exigen que varios profesionales del proveedor puedan trabajar temporalmente en el país en cuestión para garantizar la ejecución adecuada del contrato. En la actualidad, las condiciones de entrada de estas personas varían considerablemente entre los Estados miembros. A medio plazo, se acentuarán las carencias de mano de obra y las necesidades podrían afectar a todos los sectores, tanto si emplean trabajadores con cualificaciones altas como bajas. El principal reto será atraer y contratar a inmigrantes adecuados para que la mano de obra de la UE pueda mantener la productividad y el crecimiento económico. En una situación en la que se acentúan las carencias de cualificaciones y los desajustes, que requieren tiempo para buscar soluciones, gana aceptación la idea de que la inmigración económica puede desempeñar un papel en la corrección de los desequilibrios del mercado laboral, a condición de que las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes sean las adecuadas.

Gestionar la forma y dinámica de futuros flujos de inmigración para que convengan a la economía de la UE puede resultar difícil en la práctica, pues la inmigración es consecuencia de múltiples factores que pueden escapar al control de cualquier poder público por sí solo. No obstante, los gobiernos se orientan hacia la idea de que es

⁴² Véase *Employment in Europe 2002* para obtener un análisis de los cambios estructurales en los mercados laborales europeos.

⁴³ Cabe destacar que es probable que este tipo de migración temporal se extienda al sector de los servicios como consecuencia de las negociaciones en curso de la Agenda de Desarrollo de Doha, dado que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio ofrece la posibilidad de negociar convenios sobre la entrada temporal de personas para prestar servicios (denominado «Modo 4»). La UE ya utiliza este mecanismo para indicar su disposición a aceptar algunos inmigrantes temporales altamente cualificados (por ejemplo, los que se trasladan dentro de una compañía).

necesario un planteamiento sobre la inmigración más dinámico y progresista para facilitar la integración en el empleo y que si no se adopta un planteamiento más abierto sobre la inmigración legal, la UE puede verse sometida a presiones cada vez mayores y puede aumentar el riesgo de inmigración ilegal. Varios países de la OCDE y de la UE han puesto ya en marcha programas específicos o introducido cambios en sus normativas para facilitar el acceso a sus mercados laborales a los trabajadores inmigrantes cualificados, en particular los más cualificados como los investigadores o los ingenieros de software. Algunos países estudian también la aplicación de políticas de inmigración selectivas vinculadas al empleo para aliviar las carencias de mano de obra, aunque los objetivos y los procedimientos pueden variar sensiblemente de un país a otro.

Estas políticas no pueden diseñarse de una manera simple, sino que deben evaluarse mejor sus potencialidades, así como sus límites, para lo que deberá disponerse de una mejor información estadística. Sin embargo, incluso con los mejores datos, sería ilusorio pensar que pueden preverse con exactitud las necesidades futuras del mercado laboral por sectores y por profesiones. Los inmigrantes que más pueden contribuir a adaptar la oferta a la demanda son aquéllos suficientemente adaptables para hacer frente a los cambios, dadas sus cualificaciones, experiencia y capacidades personales. Los mecanismos de selección deben orientarse a estos posibles inmigrantes y ofrecerles condiciones suficientemente atractivas. Ello puede incrementar la competencia en la Unión y entre los países de la OCDE. Tal competencia requiere coordinación para garantizar una situación equitativa.

Por otra parte, los poderes públicos aluden con frecuencia al carácter temporal e incluso estacional de la inmigración que están dispuestos a permitir, pero a menudo este planteamiento no es realista. Anteriores experiencias en materia de inmigración han demostrado que es muy difícil mantener programas de inmigración temporal, porque las personas que desean permanecer en el país generalmente encuentran la forma de hacerlo. Debe tenerse presente también que la integración eficaz de los inmigrantes en el mercado laboral y su contribución al mismo puede llevar tiempo y que la reducción de los desequilibrios demográficos que se prevén a medio plazo dependerá en gran medida de una inmigración permanente.

Los buenos resultados de las políticas generales de inmigración, en términos de empleo, estarán condicionados a la capacidad de la UE de aprovechar plenamente el potencial de la inmigración y, al mismo tiempo, de ser coherente con los objetivos generales de las políticas social, económica, exterior, de desarrollo o comercial. La utilización de los inmigrantes no debería hacerse en detrimento de los países en desarrollo, especialmente por lo que respecta a la fuga de cerebros⁴⁴. Tampoco debería crear diferencias permanentes en la distribución sectorial o profesional de los inmigrantes y los nacionales en la UE. Estos desequilibrios generan mercados laborales segregados, obstaculizan la mejora general de la calidad del trabajo, elemento esencial de la estrategia europea de empleo, y pueden conducir a una dependencia duradera de trabajadores inmigrantes para realizar los trabajos de baja calidad. Gestionar la inmigración supone también controlar los cambios en el estatuto de los inmigrantes o en la duración de su estancia y combatir el trabajo de inmigrantes no declarado, como parte de un planteamiento global sobre el trabajo no declarado.

⁴⁴ Véase el debate en la Comunicación sobre las relaciones con terceros países (COM(2002) 703).

Por último, los tipos de inmigración no económicos (por ejemplo, la reagrupación familiar y los refugiados) influirán también en los flujos migratorios y es importante reconocer y desarrollar las aptitudes y capacidades de estos inmigrantes.

2.5 ¿Es la inmigración una solución al cambio demográfico?

Se ha estudiado ampliamente la hipótesis de una utilización de la inmigración como sustitución para suplir las necesidades derivadas de la disminución y el envejecimiento de la población de la UE⁴⁵. Como se indica en la presente Comunicación, el mantenimiento del actual flujo migratorio neto no podrá impedir una sensible disminución de las tasas de empleo y de crecimiento económico. Por otra parte, utilizar la inmigración como única compensación al envejecimiento demográfico del mercado laboral no es una opción realista. Además, cuando nos referimos a la inmigración neta, debe tenerse en cuenta que en la UE se produce también una emigración cuya forma y dinámica es difícil prever⁴⁶.

El mantenimiento de la población en edad de trabajar y, más aún, del ratio de dependencia de las personas de más edad, exigiría un aumento masivo de la inmigración hasta 2030. Una importante limitación a este aumento en términos económicos sería el envejecimiento de la propia población inmigrante, que sigue el modelo demográfico de la población autóctona. Por lo tanto, partiendo de los mismos supuestos, todo «boom de la inmigración» en las próximas décadas conduciría posteriormente a una situación similar a la actual. Desde el punto de vista de la cohesión social, todo aumento masivo de la inmigración plantearía también el reto de la integración en proporciones mucho mayores.

Ahora bien, es probable y necesario que se intensifique la inmigración. La progresiva contracción de la población en edad de trabajar en Europa, combinada con diversos factores favorables a la emigración en los países en desarrollo podría generar un flujo de inmigración continuo en las próximas décadas. La inmigración puede contribuir a suplir las necesidades actuales y futuras de los mercados laborales de la UE. Puede contribuir también a extender durante un periodo de tiempo más amplio los efectos de la transición demográfica entre 2010 a 2030, teniendo en cuenta que, por sí sola, no podrá resolver todos los efectos del envejecimiento demográfico. Será importante, pues, buscar formas de gestionar estas presiones migratorias mediante políticas adecuadas relativas a la entrada y el establecimiento de los inmigrantes. Será igual de importante materializar las posibles ventajas de la inmigración y facilitar la integración de los inmigrantes a través de mejores políticas sobre la inmigración y la integración a nivel local, regional, nacional y comunitario.

3. EL RETO DE LA INTEGRACIÓN: UN PLANTEAMIENTO HOLÍSTICO

Una buena integración de los inmigrantes es a la vez una cuestión de cohesión social y un requisito de eficacia económica. En el contexto de las agendas de Tampere y Lisboa, y a la luz de los retos resaltados anteriormente, es fundamental lograr una

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas (2000), *Migraciones de Reemplazo: ¿Una Solución ante la Disminución y el Envejecimiento de las Poblaciones?*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.

⁴⁶ Como se ha dicho, la migración neta no refleja la dimensión de la inmigración y de la emigración.

integración adecuada de los inmigrantes actuales y futuros. Los problemas que persisten en relación con las poblaciones inmigrantes actuales indican claramente que es necesario hacer un esfuerzo en este campo⁴⁷. Las altas tasas de desempleo y las bajas tasas de empleo que padecen los inmigrantes, incluso los de segunda generación, son un ejemplo característico de estas dificultades.

3.1 Definición y ámbito

A efectos de la presente Comunicación, la integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y, por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad.

En su Comunicación de noviembre de 2000⁴⁸, la Comisión hizo hincapié en las múltiples categorías de inmigrantes que deberían beneficiarse de las medidas de integración —los grupos principales son inmigrantes por motivos laborales, los miembros de sus familias admitidos de acuerdo con las disposiciones sobre reagrupación familiar, los refugiados y las personas que disfrutaban de protección internacional. La integración supone lograr un equilibrio entre derechos y obligaciones en el tiempo, por lo que cuanto más tiempo un ciudadano de un tercer país reside legalmente en un Estado miembro, más derechos y obligaciones adquiere. Este «planteamiento gradual» implica que las medidas de integración se apliquen lo antes posible tras su llegada a todos los ciudadanos de terceros países y, en cualquier caso, tan pronto como su estancia adquiriera un grado de permanencia o estabilidad. A menudo, estas medidas se aplicarán también a los inmigrantes de segunda o tercera generación que nacieron en la UE o han obtenido la nacionalidad del país de acogida, o los inmigrantes de antiguas colonias que tienen la nacionalidad del país de acogida.

Las medidas de integración deberían ser aplicables también a los refugiados, incluidos los reasentados, y las personas que disfrutaban de protección subsidiaria o temporal⁴⁹. Como en el caso de las demás categorías de inmigrantes, estas medidas pueden variar en función de sus necesidades específicas⁵⁰ y de la duración de la estancia⁵¹. Los

⁴⁷ Para obtener información sobre los proyectos más novedosos sobre esta cuestión realizados en el marco del cuarto programa marco de investigación y desarrollo, véase el informe «*Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission*», Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme, disponible en el sitio web siguiente: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>

⁴⁸ COM(2000) 757.

⁴⁹ Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001, DO L 212 de 7.8.2001.

⁵⁰ Se ofrece más información sobre las necesidades especiales de los refugiados vulnerables en la sección 3.5.1.

⁵¹ Aunque para la protección temporal se ha fijado una estancia máxima a nivel comunitario y algunos inmigrantes por motivos laborales sólo acceden a la UE durante un corto periodo de tiempo determinado, estas personas pueden tener motivos legítimos para permanecer durante un periodo de tiempo legal más largo en la UE.

solicitantes de asilo, no obstante, constituyen un grupo especial de ciudadanos de terceros países que no gozan de un estatuto ordinario, como los residentes legales, y cuya estancia no es ni permanente ni estable. Estas personas necesitan medidas de integración, o más bien, políticas destinadas a *introducirlas* en el país de asilo, bajo ciertas condiciones, pero esta Comunicación no es el lugar indicado para examinarlas en detalle⁵².

3.2 La necesidad de un planteamiento holístico

En sus Comunicaciones de 2000 y 2001⁵³, la Comisión destacaba una serie de principios en los que debían basarse las políticas de integración, que aún siguen siendo válidos. El más importante es el relativo a la necesidad de aplicar un planteamiento holístico que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Si bien las prioridades varían entre los distintos países y regiones, las políticas de integración deben planearse en un marco global y coherente a largo plazo y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales. Dependen de la colaboración entre una amplia serie de agentes y requieren recursos adecuados. Los miembros de las comunidades inmigrantes en cuestión, incluidas las mujeres y las personas que gozan de protección internacional, deberían participar en la concepción, el desarrollo, la organización y la evaluación de los programas y las políticas que les conciernen.

Si bien los programas de integración específicos constituyen un elemento importante en la fase inicial de la integración, a más largo plazo el objetivo debería consistir en permitir a los inmigrantes acceder a los servicios existentes y asegurarse de que estos servicios tienen en cuenta sus necesidades específicas. En este contexto, cabe destacar que muchas medidas de integración pueden tener un objetivo doble: facilitar la integración en el país de acogida, pero también preparar la vuelta al país de origen⁵⁴. Por ejemplo, la mayoría de las medidas educativas, incluida la formación profesional, ofrecen cualificaciones a las personas en cuestión que pueden ser útiles para el desarrollo de su país de origen en el caso de que regresen a él.

3.3 Elementos clave de las políticas de integración holísticas

La necesidad de aplicar un planteamiento holístico implica la adopción de políticas de integración globales. En la sección siguiente se abordan diversos elementos y aspectos fundamentales de especial interés para una estrategia de integración adecuada. Las cuestiones planteadas y los retos determinados son al mismo tiempo elementos que podrían ser debatidos más en profundidad y ser objeto de intercambios de información y mejores prácticas entre los Estados miembros.

⁵² Las medidas de integración de los solicitantes de asilo se tratan específicamente en la propuesta de directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros COM(2001) 181 de 3.4.2001.

⁵³ COM(2000) 757 y COM(2001) 387.

⁵⁴ Se espera el regreso de las personas que necesiten protección internacional cuando así lo permita la situación en sus países de origen. Se espera también el regreso de los inmigrantes que se desplazan por un periodo de corta duración.

3.3.1 Integración en el mercado laboral

El acceso al mercado laboral es determinante para la integración social de los ciudadanos de terceros países, y la gran mayoría de los inmigrantes y de las personas que gozan de protección internacional tienen cualidades y competencias necesarias actualmente en la Unión Europea. La plena integración de estas personas en el mercado laboral de la UE podría contribuir aún más a que su economía alcance todo su potencial competitividad, crecimiento y empleo. Las actuales tasas de empleo de los inmigrantes demuestran, no obstante, que no se consigue siempre aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen. La tasa de empleo de los nacionales de países no comunitarios en EU-15 (52,7 %) es significativamente inferior a la de los nacionales de la UE (64,4 %) (véase el cuadro 9 del anexo). La diferencia es especialmente alta en el caso de las mujeres. En cambio, la proporción de inmigrantes es excesiva en sectores de empleo de riesgo, en el trabajo no declarado de baja calidad y en los segmentos de población muy expuestos a riesgos sanitarios y a la exclusión social. A menudo, los inmigrantes instruidos y capacitados no consiguen encontrar un empleo que corresponda a sus cualificaciones y tienen que aceptar uno inferior y peor remunerado.

Para aprovechar al máximo la contribución que pueden aportar los inmigrantes, es importante que puedan utilizar la experiencia y las cualificaciones adquiridas anteriormente fuera de la UE. Ello supone poder reconocer y evaluar adecuadamente sus cualificaciones formales e informales (incluidos los diplomas). Supone también adoptar nuevas medidas para eliminar los obstáculos a la obtención y el mantenimiento de un empleo, como puede ser la rigidez de los requisitos laborales o las restricciones jurídicas, por ejemplo, sobre las competencias lingüísticas o la nacionalidad⁵⁵. La discriminación en el lugar de trabajo y el comportamiento racista son también serios obstáculos que deben eliminarse. Es necesario un esfuerzo especial de evaluación y mejora de las cualificaciones de los inmigrantes, entre las que se incluyen sus conocimientos lingüísticos, para que puedan incorporarse al mercado laboral y acceder a la formación continua en igualdad de condiciones con los nacionales⁵⁶. Estas políticas activas del mercado de trabajo deben facilitar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral con objeto de reducir a la mitad las diferencias entre las cifras de desempleo de los ciudadanos de los países comunitarios y los de los países no comunitarios de aquí a 2010⁵⁷. Los interlocutores sociales deben desempeñar una importante función en este campo, sobre todo para garantizar un trato justo a los trabajadores inmigrantes en cuanto a salarios y condiciones laborales y buscar soluciones a las necesidades específicas.

La gestión de la diversidad —en la mano de obra, el estilo de vida y el papel de las empresas en la sociedad— puede ser un instrumento útil para promover la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. Puede ser también una estrategia eficaz y rentable para los empresarios, al ayudarles a lograr sus objetivos empresariales teniendo en cuenta las posibilidades comerciales que ofrece la progresiva diversidad

⁵⁵ Conferencia europea sobre una buena integración en el mercado laboral, Copenhague 4-5 de julio de 2002.

⁵⁶ Véase también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada de 21 de marzo de 2002.

⁵⁷ Véase la propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, COM(2003) 176 de 8.4.2003, p. 13.

de la sociedad y las competencias de trabajadores de orígenes diferentes (por ejemplo, gracias a sus conocimientos lingüísticos y sus aptitudes interculturales). La gestión de la diversidad no consiste sólo en contratar mano de obra diversificada, sino también en administrar y readaptar la organización para sacar provecho de esta diversidad. La experiencia internacional demuestra que muchas empresas e instituciones públicas se han beneficiado notablemente de la aplicación de estas estrategias. Aunque la integración en el mercado laboral es un elemento clave del proceso de integración, es poco probable que ésta resulte beneficiosa a largo plazo si no va acompañada de una integración de los inmigrantes en la vida social, cultural y política de la sociedad de acogida⁵⁸.

3.3.2 *Educación y conocimientos lingüísticos*

La educación y la formación son factores clave de una buena integración. Los inmigrantes encuentran grandes dificultades para que se reconozca su formación académica y sus cualificaciones. Ello resta eficacia a los servicios de orientación educativa. Las tasas de empleo comparativamente más bajas de los nacionales de países no comunitarios pueden reflejar niveles de estudios insuficientes (véase el cuadro 10 del anexo). Una preocupación básica en la mayoría de los Estados miembros es que los inmigrantes sean capaces de hablar la **lengua** del país de acogida. Se considera que un conocimiento insuficiente del idioma es el principal obstáculo a una buena integración. Paralelamente, muchos Estados miembros insisten en que los conocimientos lingüísticos no deben ser un freno a la integración en el mercado laboral o el sistema educativo. Consideran, al contrario, que el acceso a la vida laboral o a la educación y la formación contribuye a desarrollar los conocimientos lingüísticos necesarios. Teniendo en cuenta las dimensiones cultural y religiosa y el factor del cuidado de los niños, este planteamiento es especialmente importante para que las mujeres inmigrantes puedan seguir cursos de idiomas, sobre todo porque ello puede influir en el nivel lingüístico de sus hijos.

Cabe destacar que el sistema educativo desempeña un papel esencial no sólo en cuanto a la adquisición de conocimientos sino también como lugar de transmisión de información formal e informal sobre normas y valores de la sociedad y como puente cultural. Es un importante instrumento de fomento del pluralismo y la diversidad tanto en la población inmigrante como en la sociedad de acogida y, por lo tanto, de lucha contra la discriminación.

Debe abordarse una serie de problemas relacionados con la educación de los niños inmigrantes. El plan de estudios debería reflejar la diversidad. Asimismo, debería establecerse una estrecha colaboración entre los padres, las comunidades inmigrantes y las escuelas y buscarse solución a problemas concretos (por ejemplo, que numerosos niños inmigrantes acudan al mismo colegio).

3.3.3 *Problemas urbanos y de vivienda*

La distribución espacial de la inmigración varía considerablemente entre los Estados miembros y las regiones, pero se observa una concentración relativamente más alta en

⁵⁸ Conferencia europea sobre una buena integración en el mercado laboral, Copenhague 4-5 de julio de 2002

áreas urbanas e industrializadas. Los problemas de integración se plantean en particular en las zonas de diversidad étnica —y a menudo deprimidas—, en las que el racismo y la xenofobia son obstáculos al sentimiento de pertenencia y a la participación de los inmigrantes. La situación geográfica del empleo influye claramente en la elección del lugar de residencia, que también puede obedecer al modelo de la inmigración anterior y a la presencia de comunidades ya establecidas. Los inmigrantes representan una proporción cada vez mayor de la población de las ciudades y las zonas urbanas y es probable que ésta aumente en las próximas décadas. El acceso a la vivienda es un elemento básico de la integración, y la falta de vivienda de calidad asequible en áreas de diversidad étnica es un problema que afecta a muchos inmigrantes y refugiados.

Varios factores de carácter «involuntario o voluntario» —como la oportunidad de obtener vivienda y trabajo, el deseo de vivir cerca de familiares y de mantener lazos familiares o la discriminación— son responsables de esta situación, que conduce a numerosos inmigrantes a vivir en zonas urbanas deprimidas⁵⁹. La concentración étnica, o los denominados guetos, tiende a aislar a las comunidades y a impedir su participación en la sociedad general. Aunque estrechas redes comunitarias podrían aportar nueva vida y regeneración a barrios descuidados —por ejemplo, con la creación de pequeñas empresas— la segregación étnica y social en las ciudades puede ser también un gran obstáculo a la integración.

La aplicación de estrategias globales de planificación urbana y regional, que tengan en cuenta, por ejemplo, la infraestructura, la vivienda, el ocio, la compra, los servicios sanitarios, las infraestructuras de transporte y escolares y las necesidades del mercado de trabajo local, puede contribuir a superar estos obstáculos y reducir las consecuencias negativas de la segregación urbana, como puede ser la tensión social entre los inmigrantes y la población local. La alta concentración y la segregación espacial crean también muchas de las condiciones que favorecen la inmigración y el tráfico ilegales, de la misma manera que estos fenómenos favorecen el desarrollo de actitudes discriminatorias en la sociedad de acogida.

3.3.4 *Servicios sanitarios y sociales*

El acceso a la salud y a servicios sociales de las poblaciones inmigrantes es otro campo fundamental que puede exigir una adaptación de las políticas vigentes. Las poblaciones inmigrantes pueden sufrir problemas sanitarios particulares derivados de su situación (por ejemplo, la separación de los miembros de la familia o las incertidumbres generadas por la situación, sobre todo si es temporal). La situación de inseguridad y las malas condiciones de vida y de trabajo pueden causar problemas de salud que generalmente podrían evitarse con políticas adecuadas. Además, las poblaciones inmigrantes tienen problemas para acceder a servicios sanitarios y sociales de alta calidad. Así pues, deben abordarse diversas cuestiones, como la puesta a disposición de información a las comunidades inmigrantes y formación adicional para el personal responsable de la prestación de los servicios. La creciente participación de personas de diversos orígenes étnicos en la planificación y la prestación de servicios sanitarios podrá ayudar a prevenir la discriminación y a

⁵⁹ Conferencia europea sobre una buena integración en el mercado laboral, Copenhague 4-5 de julio de 2002.

garantizar que estos servicios tengan en cuenta las barreras culturales y sean sensibles a la especificidad de las comunidades en que intervienen.

3.3.5 *El entorno social y cultural*

Es muy importante la implicación y participación activas en la vida civil de los inmigrantes y las personas que gozan de protección internacional. A este respecto, es necesario aplicar medidas para fomentar esta participación, por ejemplo, en clubes deportivos, consejos escolares u otras actividades de las comunidades locales, y fomentar la participación en el debate público. El encuentro con los demás es un paso importante para establecerse y convertirse en parte de la sociedad, y la interacción entre diferentes culturas y religiones aumentará la tolerancia y el respeto. En este sentido, es necesario actuar ante la creciente tendencia entre los ciudadanos a achacar a los inmigrantes la inseguridad en nuestras sociedades y ante la hostilidad general hacia los musulmanes a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Debe difundirse información precisa sobre los inmigrantes y su positiva contribución, tanto económica como cultural, a nuestras sociedades, sobre todo porque no hacerlo se convertiría en el caldo de cultivo del resentimiento, la exclusión social y el aumento del racismo y de la xenofobia. Promover una actitud globalmente positiva del público hacia los inmigrantes exige un liderazgo político fuerte y un compromiso claro en favor de la promoción de sociedades plurales y la condena del racismo. A este respecto, los políticos y los medios de comunicación deben asumir una importante responsabilidad como educadores de la opinión pública. Deberían servir de ejemplo a la sociedad civil destacando el valor de la contribución de los inmigrantes y procurando que la cobertura general de los problemas de integración y el tono del debate público sean equilibrados y estén basados en información exacta.

3.3.6 *Nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto de la diversidad*

En las conclusiones de Tampere se apoya el objetivo de que los ciudadanos de terceros países que sean residentes legales de larga duración tengan la oportunidad de obtener **la nacionalidad** del Estado miembro en que residan. Se admite ampliamente que la concesión de la nacionalidad es una forma de facilitar la integración, aunque no debe convertirse necesariamente en el objetivo final del proceso de integración y, por sí sola, no evita los problemas de exclusión social y de discriminación. La obtención de la nacionalidad es importante, sin embargo, porque refuerza el sentimiento de pertenecer a la vida nacional. La nacionalidad otorga a su beneficiario el conjunto de los derechos de los ciudadanos que garantizan la participación *de iure* en la vida política, civil, social, económica y cultural del Estado miembro.

Partiendo de la premisa de que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos, es razonable condicionar el acceso a la ciudadanía al tiempo de residencia en el país en cuestión, y aplicar principios diferentes a los inmigrantes de primera y segunda o tercera generación. Las leyes sobre la nacionalidad deberían permitir a estos últimos acceder de manera automática o semiautomática a la ciudadanía, mas es razonable que los inmigrantes de primera generación deban hacer una solicitud formal. La naturalización debería ser rápida, segura y no discrecional. Los Estados pueden exigir un período de residencia y el conocimiento de la lengua y tomar en consideración cualquier antecedente penal. En todo caso, los criterios de

naturalización deberían ser claros, precisos y objetivos. La discreción administrativa debería estar delimitada y sujeta a control judicial.

En su Comunicación de noviembre de 2000⁶⁰, la Comisión introdujo el concepto de **ciudadanía cívica**, definido como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados. La Carta de los Derechos Fundamentales establece un marco básico de la ciudadanía cívica, algunos derechos que se aplican debido a su carácter universal y otros derivados de los derechos de los ciudadanos de la Unión⁶¹. De hecho, el Derecho comunitario ya confiere⁶², o propone hacerlo⁶³, muchos de estos derechos a toda persona que resida legalmente en la Unión. Permitir a los inmigrantes que adquieran la ciudadanía cívica tras un período de varios años ayudaría a muchos de ellos a integrarse adecuadamente en la sociedad. Podría ser también un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

Otro elemento importante de este concepto es posibilitar la participación política. Varios Estados miembros⁶⁴ conceden el derecho de voto local a todos los residentes extranjeros bajo ciertas condiciones. Desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente⁶⁵. La Comisión considera que, de cara al proceso de integración, sería importante conceder derechos políticos a los inmigrantes residentes de larga duración y que el Tratado debería constituir la base para ello.

3.4 Los principales agentes de una política de integración holística

Una condición clave para aplicar correctamente un planteamiento holístico sobre la inmigración es mejorar la coherencia general y las sinergias entre las políticas de inmigración, integración y empleo a todos niveles y en el conjunto de las disciplinas. Ello conduciría a una mejor gobernanza de los problemas de inmigración, un seguimiento más estricto y una cooperación más estrecha entre los diferentes agentes, desde las autoridades locales a las regionales, nacionales y comunitarias, incluyendo a los países de origen. No obstante, si bien los Gobiernos deben asumir la iniciativa, la colaboración en torno a las políticas debería incluir a los interlocutores sociales, el sector de la investigación y los proveedores de servicios públicos, las ONG y otros agentes de la sociedad civil, incluidos los propios inmigrantes.

⁶⁰ COM(2000) 757.

⁶¹ Estos derechos son la libertad de circulación y de residencia, el derecho de trabajar, de establecerse o de prestar servicios, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, el derecho a la protección diplomática y consular y el derecho de petición, el derecho de acceso a los documentos y la no discriminación sobre la base de la nacionalidad.

⁶² Véanse los artículos 194 y 195 del Tratado CE relativos al derecho de presentar una petición al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo, y el artículo 255 sobre el acceso a los documentos.

⁶³ Véase el artículo 12 de la propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que incluye la libre circulación y el derecho de residencia en la Unión y el derecho de trabajar, de establecerse y de prestar servicios.

⁶⁴ Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Finlandia.

⁶⁵ Véase también el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, que fue adoptado por el Consejo de Europa en 1992 y entró en vigor en 1997.

Las políticas de integración se elaboran a menudo a nivel nacional y se aplican a nivel local o regional, lo que exige una excelente cooperación y un buen intercambio de información entre todos los agentes implicados. Tanto a nivel nacional como local, las ONG desempeñan un papel central en la representación de los inmigrantes y las personas que gozan de protección internacional⁶⁶, aspecto esencial para garantizar la cooperación y comprensión entre los proveedores de servicios y sus usuarios. Los interlocutores sociales deben asumir un papel importante en el proceso de integración, facilitando la integración cotidiana en el lugar de trabajo, y aumentar la eficacia de la mano de obra y potenciar la responsabilidad social, destacando la importancia de la toma en consideración de las diferencias culturales.

Todos estos agentes tienen una responsabilidad común de cara a una integración adecuada de los ciudadanos de terceros países en nuestras sociedades. El diálogo con agentes clave es esencial para definir y poner en práctica las políticas. Ahora bien, la creación de un espíritu de integración es tarea del conjunto de la sociedad. Sensibilizar a la población local sobre las ventajas y los retos que supone la inmigración es un aspecto fundamental de una estrategia de integración proactiva.

3.5 Reflejar las necesidades de los grupos de inmigrantes específicos en la política de integración

Aunque los inmigrantes comparten una amplia serie de necesidades en el conjunto de la Unión, algunos tienen condiciones y prioridades específicas que deben tenerse en cuenta en las estrategias de integración globales.

3.5.1 Refugiados y personas que gozan de protección internacional

Aunque en muchos aspectos los refugiados y las personas que gozan de protección internacional se enfrentan a las mismas situaciones que las demás personas, los problemas relacionados con la propia naturaleza de la migración forzosa y la necesidad de protección deberían abordarse, en el caso de este grupo, en el marco de las estrategias nacionales de integración. Conviene recordar que estas personas no han elegido abandonar su país de origen y emigrar por motivos económicos y, en consecuencia, pueden necesitar ayuda adicional para integrarse y poder participar lo antes posible en las actividades principales. Deberían elaborarse programas específicos para los refugiados, como complemento a los servicios normales o a modo de puente con estos servicios, y centrarse en los grupos vulnerables de la comunidad de refugiados, por ejemplo, los niños, los ancianos, las víctimas de la violencia sexual o la tortura y las personas traumatizadas por persecuciones y/o huidas. Un objetivo clave es lograr que los miembros de este grupo asuman la responsabilidad de sus vidas y fomentar su autocapacitación y una autosuficiencia viable. Este aspecto es especialmente importante puesto que a menudo, en contraste con los inmigrantes económicos, estas personas no tienen familia, comunidades o redes a las que dirigirse.

No obstante, en términos generales, los refugiados son personas con un elevado nivel de estudios y cualificaciones y a menudo tienen dificultades para que se les reconozcan estas cualificaciones y su experiencia. Algunos requisitos, limitaciones u

⁶⁶ Conferencia sobre el tema «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la promoción de la integración» Bruselas, 9-10 de septiembre de 2002.

obligaciones de integración específicos aplicables a los inmigrantes pueden no serlo a los refugiados. La sanción más grave —la supresión del permiso de residencia—, que puede imponerse a los inmigrantes que no superen las pruebas de integración, no siempre puede aplicarse a los refugiados o a las personas que gozan de protección internacional.

3.5.2 Aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres

Otro grupo importante es el de las **mujeres**, puesto que éstas representan casi la mitad de las personas que emigran anualmente a la UE y aumenta constantemente la proporción de aquéllas que lo hacen por iniciativa propia para trabajar, a menudo como enfermeras, profesionales del sector asistencial o trabajadoras domésticas. Las mujeres inmigrantes pueden sufrir una doble discriminación: por el hecho de ser mujeres y por su origen étnico. Necesitan, pues, una atención particular para garantizarles la igualdad de acceso al mercado laboral y a una educación y formación adecuadas, en particular, al aprendizaje permanente. El aprendizaje de idiomas y la toma de conciencia de los derechos humanos, cívicos y sociales, al igual que las normas y los valores de la sociedad de acogida y la adquisición de nuevas capacidades y competencias, son elementos fundamentales de la integración tanto de las mujeres como de los hombres, pero son especialmente importantes en el caso de las mujeres, dada su función de portadoras de tradiciones culturales en la familia y su capacidad de influencia en las futuras generaciones.

Aunque el papel de la **familia** varía de una cultura a otra, suele ser especialmente importante en el proceso de integración, en la medida en que constituye un punto de referencia fijo para los inmigrantes en el país de acogida. A este respecto, es fundamental la reagrupación en torno al núcleo familiar. Las mujeres son las principales beneficiarias de la reagrupación familiar, puesto que su situación con respecto a la residencia depende a menudo de un miembro de la familia. Las dificultades para obtener empleo pueden orientar a las mujeres hacia el sector informal. Ante esta razón, la Directiva sobre la reagrupación familiar dispone que las mujeres deberán tener acceso al mercado laboral y, si se encuentran en una situación especialmente difícil, se les concederá un estatuto de residencia independiente.

3.5.3 Los inmigrantes de segunda y tercera generación

Aunque muchos de los inmigrantes de la Unión Europea están bien integrados, en varios países crece la preocupación acerca de la situación de los inmigrantes de segunda y tercera generación. En particular, los jóvenes cuyos padres (uno de ellos o los dos) no son inmigrantes de la UE tienen más probabilidad de permanecer desempleados⁶⁷. La discriminación social y racial también puede ser un obstáculo para que los jóvenes inmigrantes de segunda y tercera generación accedan en igualdad de condiciones con los nacionales al empleo y al lugar que, por sus cualificaciones, les corresponde en la sociedad⁶⁸. Para muchos de ellos, la situación se ve agravada por la falta de una identidad clara frente a un sentimiento de rechazo por parte de la sociedad de acogida y, paralelamente, el debilitamiento o total desaparición de los

⁶⁷ Seminario sobre la integración de los jóvenes inmigrantes en el mercado laboral organizado por el Ministerio belga de Empleo y la OCDE, Bruselas, 6-7 de junio de 2002.

⁶⁸ Véase la nota 67.

lazos con sus países de origen. El fracaso de las políticas de integración tiene parte de la culpa del desarrollo de estos fenómenos. La determinación de sus causas y la elaboración de nuevas políticas para eliminarlas, en las que serán determinantes la educación y la formación, así como el aprendizaje permanente, contribuirán a evitar este tipo de problemas en el futuro.

3.6 El problema de los inmigrantes ilegales

Los ciudadanos de terceros países que residen ilegalmente en la UE constituyen un escollo considerable para el proceso de integración. La propia naturaleza de estos inmigrantes impide evaluar su número con algún grado de certeza, pero los datos relativos, entre otros, a los procesos de regularización de los últimos años⁶⁹ indican que es considerable. La aplicación de los planes de acción adoptados por el Consejo sobre la inmigración ilegal⁷⁰, el control fronterizo⁷¹ y la política de repatriación⁷² deberían contribuir sustancialmente a reducir la inmigración ilegal. Ahora bien, debe abordarse la situación de aquéllos que ya están viviendo en los Estados miembros.

En el contexto de la política de inmigración común, el único planteamiento coherente sobre los residentes ilegales es asegurarse de que regresen a su país de origen. Sin embargo, en un número considerable de casos no es posible aplicar esta política por razones jurídicas, humanitarias o prácticas. Este grupo debe considerarse tanto desde el punto de vista de su impacto en el mercado laboral como del objetivo de integración y cohesión social. En ambos aspectos influye negativamente la presencia de un gran número de residentes ilegales, al tratarse de una fuente de mano de obra barata, personas propicias a sufrir explotación y, a largo plazo, un obstáculo a la necesaria reforma estructural y, en consecuencia, un factor agravante de la ineficacia del mercado laboral. Como el trabajo no declarado y la inmigración ilegal se alimentan mutuamente, existe una relación clara con las políticas generales destinadas a prevenir y combatir el trabajo no declarado, que deben reforzarse en el marco de un amplio conjunto de políticas orientado a transformar el trabajo no declarado en empleo legal. Por otra parte, los inmigrantes ilegales no pueden participar plenamente en la sociedad, como contribuidores y beneficiarios, situación que agrava su marginación y favorece las actitudes negativas de la población local hacia ellos.

Si bien deben seguir aplicándose sólidas políticas contra la inmigración ilegal, las políticas de integración no lograrán plenamente sus objetivos si no se abordan adecuada y razonablemente los problemas derivados de la presencia de este grupo. Algunos Estados miembros han aplicado medidas de regularización de los residentes ilegales. Estos procedimientos pueden considerarse un factor favorable al proceso de integración pero también pueden generar más inmigración ilegal. Todo ello debe, no obstante, contraponerse a los problemas que plantea la presencia de un amplio número de residentes ilegales en los Estados miembros. Conviene recordar que los

⁶⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal (COM(2001) 672) de 15 de noviembre de 2001.

⁷⁰ Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002, DO C 142 del 14 de junio de 2002, p.23.

⁷¹ Plan para la gestión de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, Doc. del Consejo 10019/02, FRONT 58.

⁷² Programa de acción sobre el retorno, de 28 de noviembre de 2002, doc. del Consejo 14673/02, MIGR 125.

inmigrantes ilegales están bajo la protección de normas universales de derechos humanos y deben disfrutar de determinados derechos básicos, como la atención sanitaria urgente y la educación primaria para los niños.

4. ORIENTACIONES Y PRIORIDADES POLÍTICAS DE CARA AL FUTURO

En el contexto de la UE, las políticas de inmigración de un país influyen inevitablemente en los demás. Se añade ahora otro factor común: la presión del cambio demográfico en la UE. En consecuencia, ésta debe preparar de manera responsable y eficaz la inmigración actual y futura. En este sentido, la UE en su conjunto debe prever políticas de integración de los inmigrantes más eficaces. La Comisión se propone intensificar su esfuerzo en varias áreas para elaborar un marco europeo para la integración más coherente y asegurarse de que la inmigración contribuye de la manera más eficaz a superar los nuevos retos demográficos y económicos que aguardan la UE.

Para paliar las consecuencias del envejecimiento demográfico, la UE debe aprovechar primero sus actuales recursos humanos. Es esencial aumentar la tasa de participación de la mano de obra y la productividad para alcanzar los objetivos de Lisboa de incrementar el empleo, la cohesión social y el crecimiento económico. Los inmigrantes que residen actualmente en la UE pueden contribuir a ello de manera considerable. No obstante, el envejecimiento y la reducción de la población en edad de trabajar hace probable y necesario que se incremente la inmigración para contribuir a suplir las necesidades del mercado laboral de la UE, aunque no paliará todos los efectos del cambio demográfico.

Es necesario aplicar un planteamiento orientado al futuro en el que se tengan en cuenta tanto la necesidad de promover una mejor integración de los nuevos inmigrantes y de los ya establecidos como la de preparar la futura inmigración en beneficio de todos. Ello requiere nuevas estructuras e ideas y la movilización y coordinación de las políticas pertinentes y de los diferentes agentes a diversos niveles. Es esencial asegurarse de que las políticas generales que influyen en la situación de los inmigrantes tengan plenamente en cuenta sus necesidades específicas.

4.1 Consolidación del marco jurídico

La Comisión ha presentado ya varios instrumentos legislativos para crear el marco jurídico básico sobre las condiciones de admisión y de estancia de ciudadanos de terceros países. El proceso de adopción de las directivas ha sido lento y si bien se acoge con satisfacción el reciente acuerdo en el Consejo sobre la reunificación familiar, la Comisión pide que se acelere el proceso de adopción de estas iniciativas aún pendientes y, en particular, que:

- se adopte la **directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración** en el plazo fijado por el Consejo de Sevilla (junio de 2003) y que, al transponerla al Derecho nacional, los Estados miembros estudien la concesión de derechos políticos a los residentes de larga duración, especialmente a nivel local;

- se fije un plazo en 2003 para la adopción de **la directiva sobre la admisión al empleo**, dado que ello dará mayor transparencia y creará las condiciones necesarias para gestionar eficazmente la admisión de trabajadores inmigrantes en la UE;
- tras la adopción de la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración y de acuerdo con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁷³, una vez adoptada la **directiva⁷⁴ sobre el reconocimiento de cualificaciones** en el ámbito de profesiones reguladas obtenidas en un Estado miembro, presentada por la Comisión, se estudie ampliar su ámbito de aplicación a los ciudadanos de terceros países. Sería un paso importante hacia la plena integración de los inmigrantes en el mercado laboral, al quedar garantizado el reconocimiento de sus cualificaciones y períodos de estudio en igualdad de condiciones con los nacionales;
- **con objeto de promover la lucha contra la discriminación**, los Estados miembros garanticen la transposición al Derecho nacional de las directivas comunitarias adoptadas en 2000 en las plazos previstos inicialmente y que concluyen en 2003. La Comisión anima a los Estados miembros a no limitarse a las exigencias mínimas de las directivas y a promover acciones positivas, especialmente en lo referente a la obligación de los poderes públicos de garantizar la igualdad de trato de los emigrantes para promover su integración.

La Comisión prestará especial atención a la transposición y aplicación de los instrumentos propuestos con arreglo al apartado 3 del artículo 63, que influirán significativamente en la integración de los ciudadanos de terceros países. La Comisión estudiará también la presentación de otras propuestas legislativas según sea necesario para garantizar la integración de los ciudadanos de terceros países, los refugiados y las personas que gocen de protección subsidiaria. Siguiendo la línea de las propuestas actuales (véase la sección 1.1), puede ser necesario adoptar medidas particulares sobre los solicitantes de asilo y las personas que gozan de protección temporal.

4.2 Refuerzo de la coordinación política

4.2.1 *Seguimiento de la evolución de la política de inmigración común: un informe anual*

En su Comunicación de noviembre de 2000⁷⁵, la Comisión había destacado la necesidad de seguir de cerca y evaluar la política de inmigración de la UE. Para hacer un seguimiento de los avances realizados en el tiempo y garantizar la coherencia general entre, por un lado, la política y los instrumentos de la UE que influyen en la inmigración y, por otro, las políticas nacionales, la Comisión se propone elaborar un informe anual sobre el desarrollo de la política de inmigración común. Para este informe se utilizará información procedente de una amplia serie de políticas e

⁷³ Dictamen del CESE (SOC/113) de 18 de septiembre de 2002 sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales COM(2002) 119.

⁷⁴ COM(2002) 119 final, septiembre de 2002.

⁷⁵ COM(2000) 757.

iniciativas de la UE que tienen consecuencias para los inmigrantes, especialmente las que se señalan más adelante. El objetivo del informe es comprobar que las necesidades de los inmigrantes se integran correctamente en todas estas políticas e iniciativas e informar al Consejo sobre los avances de las políticas y los programas principales. El informe se basará también en otras iniciativas en curso para consolidar el seguimiento y la evaluación a nivel comunitario de la política de inmigración (véase la sección 4.11). Será complementario del informe anual sobre el desarrollo de la política de asilo común europea.

4.2.2. *Refuerzo de la coordinación de las políticas de integración*

En su Comunicación de julio de 2001 relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración⁷⁶, la Comisión había sugerido varias áreas en las que consideraba de especial interés reforzar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros. Una de ellas era la integración de los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en el país de acogida. La integración es un proceso complejo que conlleva dificultades desde el punto de vista conceptual, práctico y político. Las políticas deben tener en cuenta las características de la sociedad de acogida y su estructura organizativa, por lo que no pueden darse respuestas únicas o sencillas. No obstante, los problemas planteados son a menudo similares y se pueden sacar muchas enseñanzas de la experiencia ajena en la búsqueda de la respuesta idónea. La integración es también un ámbito en el que se necesita mayor convergencia en torno a conceptos y objetivos políticos como consecuencia del establecimiento de un marco jurídico común sobre la admisión y el estatus de nacionales de terceros países.

La Comisión propone, por lo tanto, desarrollar la cooperación y el intercambio de información en el marco del Grupo de puntos de contacto nacionales sobre integración⁷⁷, creado recientemente, en particular para reforzar la coordinación de las políticas de interés a nivel nacional. En la fase inicial, y habida cuenta de las conclusiones del Consejo de Salónica, el trabajo de este Grupo se centrará en cuestiones que los Estados miembros consideran de interés común. Este proceso de cooperación se desarrollará de manera plenamente complementaria y en total sinergia con otras políticas de la UE, en particular las relativas a la cohesión y la inclusión social, la antidiscriminación y la Estrategia europea de empleo. Hará también aportaciones a otros procesos en curso, para que las autoridades tengan más en cuenta la dimensión de la integración en las principales políticas. El informe de la Comisión sobre las políticas de integración nacionales, preparado a petición del Consejo informal de Justicia e Interior celebrado en Veria en marzo de 2003 (véase el anexo 1), indica claramente que los Estados miembros enfocan la integración de manera diferente y con distintos medios. Las actuaciones o las medidas adoptadas para resolver un problema concreto no son necesariamente las mismas en todos los Estados miembros, dado que pueden variar las condiciones nacionales, regionales o locales. Ello hace aún más necesario el intercambio de información y buenas prácticas.

⁷⁶ COM(2001) 387.

⁷⁷ De acuerdo con las conclusiones se propuso establecer una lista actualizada y de fácil acceso de puntos de contacto nacionales, que facilitará la cooperación y el intercambio de información entre Estados miembros. Para dar seguimiento a esta iniciativa, la Comisión ha establecido un foro para los puntos de contacto en el seno del Comité sobre inmigración y asilo (Grupo sobre integración).

Además de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral, que se abordará en el marco de la Estrategia europea de empleo (véase la sección 4.4), pueden determinarse las áreas prioritarias siguientes:

- **Introducción de programas para inmigrantes recién llegados:** La acogida de los inmigrantes es un aspecto muy importante del proceso de integración, puesto que las personas recién llegadas necesitan familiarizarse con el entorno social y cultural del país al que se desplazan. En este sentido, es necesario intercambiar información para buscar la mejor manera de integrar a los inmigrantes. Entre otras cosas, deberá darse prioridad a los programas de ámbito nacional frente a los programas locales o regionales; la participación de la sociedad civil en los programas; la financiación, incluida la cofinanciación por parte de los inmigrantes; la introducción de elementos obligatorios y de las sanciones correspondientes; el contenido del programa de introducción; y la adaptación de los programas a grupos destinatarios específicos.
- **Formación lingüística:** La mayoría de los Estados miembros se muestran preocupados por el desconocimiento de la lengua del país de acogida por parte de los inmigrantes. El intercambio debería centrarse, en particular, en las cuestiones siguientes: maneras de mejorar los conocimientos lingüísticos de los inmigrantes, en particular, sobre una serie de cuestiones clave, como por ejemplo, la toma en consideración de grupos específicos; la financiación y cofinanciación por parte de los inmigrantes; las pruebas lingüísticas nacionales, la lengua y la naturalización; y los cursos lingüísticos combinados.
- **Participación de los inmigrantes en la vida cívica, cultural y política:** Es un aspecto importante porque crea un sentimiento de pertenencia a una comunidad y a una sociedad en general. A su vez, este sentimiento animará a los inmigrantes a participar en la vida de la comunidad y en las actividades sociales, culturales y políticas. Podría intercambiarse información sobre una serie de cuestiones fundamentales, como los derechos políticos, la ciudadanía cívica y la nacionalidad; las estructuras nacionales, regionales y locales para la participación de los inmigrantes, incluido el nivel en el que se realiza la participación; cómo tratar las diferencias religiosas y culturales en la sociedad; el establecimiento de puntos de referencia y de indicadores para medir los niveles de integración en estos campos.

4.3 Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración

La ciudadanía cívica es un concepto nuevo que la Comisión considera que puede utilizarse para promover la integración. Los derechos contemplados en las actuales iniciativas de la Comisión contribuyen a la realización de este concepto. No obstante, la Comisión subraya que es importante confirmar en el nuevo Tratado los derechos y las obligaciones de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente, mediante la incorporación de la Carta de los derechos fundamentales, con carácter jurídicamente vinculante⁷⁸. El Tratado debería proporcionar los medios para que la

⁷⁸ Las modalidades de la incorporación se debaten en el grupo de trabajo II de la Convención, presidido por el Sr. Vitorino. Véase el informe final del Grupo de trabajo II, WG II – 16 de 22.10.2002.

ciudadanía cívica, en particular por lo que respecta la participación en la vida política a nivel local, se convierta en una realidad. La Comisión trabajará por la consecución de estos objetivos en el seno de la Convención y en la próxima conferencia intergubernamental⁷⁹. Asimismo, impulsará el desarrollo de este concepto en el marco del proceso de refuerzo de la coordinación entre los Estados miembros en materia de integración (véase más arriba).

La naturalización es una estrategia que puede contribuir a promover la integración, y los Estados miembros deberían considerarla al conceder permisos de residencia a los inmigrantes y a los refugiados. La Comisión acoge con satisfacción que varios Estados miembros hayan relajado estos últimos años las condiciones para la naturalización. En el marco del proceso de refuerzo de la coordinación, la Comisión promoverá el intercambio de información y de las mejores prácticas sobre la aplicación de las normas de los Estados miembros sobre nacionalidad. Es también necesario realizar nuevos estudios comparativos sobre las legislaciones de los Estados miembros en materia de nacionalidad. La Comisión ha dado prioridad a esta cuestión en el sexto programa marco de investigación 2002-2006.

4.4 La Estrategia europea de empleo (EEE)

El 8 de abril de 2003, tras su Comunicación de 14 de enero de 2003 sobre el futuro de la EEE⁸⁰, la Comisión aprobó sus propuestas de directrices y recomendaciones sobre el empleo, en las que destaca que en el futuro deberá tenerse más en cuenta la inmigración. La Comisión propone tres objetivos generales para las futuras directrices de empleo: pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo, cohesión y mercado laboral inclusivo. Insta a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a que aborden estas cuestiones e insiste en la necesidad de apoyar la integración, luchar contra la discriminación de las personas desfavorecidas en el mercado laboral y combatir el trabajo no declarado. La Comisión considera conveniente abordar los elementos siguientes en el contexto de la EEE:

- la integración sostenible de los ciudadanos de terceros países en el mercado laboral. Ello implica darles acceso a servicios de formación y de empleo, así como a otras medidas destinadas a incrementar la participación en el mercado laboral. En sus directrices de 2003, la Comisión propone que los Estados miembros se comprometan a reducir las diferencias de desempleo entre los ciudadanos de países no comunitarios y los ciudadanos de la UE de aquí a 2010;
- combatir el trabajo no declarado y reducir la economía informal con vistas a desarrollar un amplio conjunto político de sanciones y medidas preventivas para transformar el trabajo no declarado en trabajo legal;
- un seguimiento más en profundidad de las necesidades del mercado laboral de la UE y de la contribución de la inmigración para suplir las carencias de mano de obra actuales y futuras, teniendo en cuenta la creciente competencia entre los países de acogida;

⁷⁹ Véase el resumen del documento presentado por el Sr. Vitorino, Comisario y miembro del grupo de trabajo X de la Convención - Libertad, Seguridad y Justicia, WG X - WD 14 de 15.11.2002.

⁸⁰ COM(2003) 6 de 14.1.2003 «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo».

- la contribución a la movilidad laboral de ciudadanos de terceros países en la UE, en especial a través del desarrollo de la red EURES, así como en el marco de la estrategia para facilitar su admisión en la UE con fines laborales;
- el intercambio de experiencias y buenas prácticas en este ámbito, entre otras cosas a través de las actividades de evaluación por pares realizadas dentro del programa de medidas de incentivación del empleo. Debe prestarse especial atención al reconocimiento de las capacidades y los diplomas; el espíritu empresarial; las iniciativas especiales para los jóvenes inmigrantes de segunda o tercera generación; los obstáculos a la integración en el mercado laboral; la estrategia de empleo local para inmigrantes; la formación lingüística con fines profesionales, en la que se incluyen los sistemas de formación rápida.

La Comisión considera que los interlocutores sociales deberían abordar estas cuestiones a escala de la UE en el contexto de su programa de trabajo conjunto.

4.5 El proceso de inclusión social

En 2001, la primera ronda de planes nacionales de acción sobre inclusión social (PNA/incl) puso de manifiesto la necesidad de abordar el problema de la integración de los inmigrantes de manera más completa, integrada y estratégica. El Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 2002) respaldó los objetivos revisados de Niza de combatir la pobreza y la exclusión social, en los que se destaca explícitamente el alto riesgo de pobreza y exclusión social que padecen algunas personas como consecuencia de la inmigración. De cara a la preparación y aplicación de los PNA/incl, dentro de los objetivos comunes europeos se insiste también en la movilización de todos los órganos pertinentes: si bien las autoridades nacionales, regionales y locales son las primeras responsables de la lucha contra la exclusión social y la pobreza, esta es también tarea de organismos públicos y privados, especialmente de los interlocutores sociales, las ONG y los proveedores de servicios sociales. A este respecto, la Comisión considera importante que:

- en el contexto de los PNA/incl de 2003 que deben presentar para julio de 2003, los Estados miembros informen acerca de las medidas políticas y las iniciativas destinadas a promover la integración social de mujeres y hombres en peligro de pobreza persistente, por ejemplo, porque pertenecen a un grupo que sufre problemas particulares de integración, tales como los que afectan a los inmigrantes, tal como lo solicitó el Consejo Europeo de Copenhague;
- de acuerdo con el programa de acción comunitario para luchar contra la exclusión social (2002-2006)⁸¹, se lleven a cabo varios estudios (por ejemplo, sobre las condiciones de vivienda de los inmigrantes y de las minorías étnicas), trabajos estadísticos (por ejemplo, la posibilidad de recoger datos relativos a la renta y las condiciones de vida específicas de los inmigrantes y las minorías étnicas a través de la nueva encuesta de la UE sobre la renta y las condiciones de vida) y un gran número de proyectos transnacionales sobre la integración de los inmigrantes, que

⁸¹ Decisión n° 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

contribuyan directamente a mejorar los conocimientos y a promover el intercambio de experiencias.

4.6 Cohesión económica y social

El tercer informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social en la UE, que debe presentarse para finales de 2003, servirá de preparación a un debate abierto sobre el futuro de la política de cohesión⁸². El nuevo período de la programación de los Fondos Estructurales empezará en 2007. A este respecto, la Comisión considera importante aprovechar las experiencias, especialmente del Fondo Social Europeo y de la iniciativa EQUAL, para asegurarse de que:

- la revisión intermedia del período de programación 2000-2006 prevista para 2003 tenga más en cuenta el reto de la inmigración en términos de empleo y de inclusión social;
- se haga una amplia difusión de las enseñanzas políticas de la iniciativa EQUAL en términos de integración de los inmigrantes y, en particular, de los solicitantes de asilo⁸³;
- el debate general sobre el futuro de la política de cohesión europea dedique la debida atención al reto de la integración de los inmigrantes, sobre todo por lo que respecta a la inversión en capital humano, el acceso al empleo y la regeneración de zonas urbanas deprimidas.

4.7 Lucha contra la discriminación

Con demasiada frecuencia, los inmigrantes corren el riesgo de verse discriminados. Además de apoyar a los Estados miembros en la aplicación efectiva de las dos directivas sobre medidas antidiscriminatorias mencionadas anteriormente, la Comisión considera importante consolidar la lucha contra la discriminación mediante:

- una mayor sensibilización del público sobre la legislación comunitaria y nacional que prohíbe la discriminación. A tal fin, en 2003 se pondrá en marcha una gran campaña de información pública centrada, en particular, en los empresarios y los trabajadores. También en 2003, la Comisión presentará un primer informe sobre la igualdad y la discriminación en la UE;
- el compromiso de las empresas con las prácticas no discriminatorias: tras el Libro Verde de la Comisión sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE)⁸⁴, la necesidad de promover la gestión de la diversidad, las prácticas de contratación de personal responsables y la lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo se abordarán también en el contexto del nuevo foro multilateral sobre RSE;

⁸² Véase también COM(2003) 34, «Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social», de 30.1.2003.

⁸³ Se han establecido 1 500 asociaciones de desarrollo EQUAL desde 2001. Para el período 2001-2006, se dispone de 127 millones de euros para acciones destinadas a combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado laboral y de 153 millones de euros en relación con los solicitantes de asilo.

⁸⁴ COM(2001) 366.

- un seguimiento más en profundidad: tras su informe sobre la situación del empleo de los inmigrantes, publicado en diciembre de 2002, el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia se centrará en 2003, entre otras cosas, en la recogida de datos sobre la situación de los inmigrantes y las minorías étnicas en relación con el empleo, la vivienda, la educación y la violencia racial;
- el intercambio de experiencias: en el marco del programa de acción comunitario para combatir la discriminación (2001-2006), se realizarán varios proyectos transnacionales, intercambios de experiencias y mejores prácticas y estudios para evaluar el nivel de discriminación y reforzar las medidas políticas antidiscriminatorias.

4.8 Cooperación en el ámbito de la educación

En el ámbito de la educación, el Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, adoptado por la Comisión y el Consejo⁸⁵, establece cómo se aplicará el método abierto de coordinación, utilizando puntos de referencia que fijen objetivos concretos para superar los retos planteados por la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de marzo de 2000). En este contexto, el objetivo general de mejorar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, incluye aspectos como el acceso de los inmigrantes y de sus hijos a los sistemas de educación y formación. Sobre la base de la Comunicación de la Comisión sobre puntos de referencia⁸⁶, el 5 de mayo de 2003, el Consejo adoptó puntos de referencia o «niveles medios de rendimiento» que deben alcanzarse de aquí a 2010. Entre los cinco puntos de referencia de la UE, tres están especialmente relacionados con la promoción de la integración y el empleo de la población inmigrante.

- punto de referencia sobre el abandono escolar prematuro (índice medio de la UE no superior al 10 %);
- punto de referencia sobre la finalización de la enseñanza (al menos el 85 % de los jóvenes de 22 años deberán haber terminado la enseñanza secundaria superior);
- punto de referencia sobre las aptitudes de lectura (reducción en como mínimo en un 20 % respecto al año 2000 de la proporción de jóvenes de 15 años con rendimientos insatisfactorios en las aptitudes de lectura).

4.9 Un diálogo más próximo con los terceros países

La Comunicación de la Comisión sobre la integración de los problemas de inmigración en las relaciones con terceros países⁸⁷ destaca que un diálogo reforzado con los terceros países es un elemento fundamental de la política de inmigración de la UE, no sólo para facilitar una inmigración ordenada sino también para combatir más eficazmente la inmigración ilegal y desarrollar nuevas políticas de gestión de la inmigración laboral y crear una dinámica beneficiosa tanto para la UE como para los

⁸⁵ DO C 142 de 4.6.2002.

⁸⁶ COM(2002) 629 final de 20.11.2002.

⁸⁷ Véase la Comunicación de la Comisión sobre la integración de las cuestiones de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países (COM(2002) 703 de 3.12.2002).

países de origen, en particular por lo que respecta a la inmigración laboral temporal. Unas relaciones más estrechas con los países de origen contribuirán, entre otras cosas, a tratar las causas profundas de la inmigración ilegal y orientar la política de inmigración de la UE de tal manera que apoye los objetivos de desarrollo y se logre un reparto equitativo de los costes y beneficios de la inmigración. Esta política facilitará los contactos entre los inmigrantes y sus familias y comunidades en sus países de origen, lo que incluye la transferencia de fondos (giros). Animarán también a posibles inmigrantes a seguir procesos de admisión legales en lugar de intentar entrar en la UE de manera ilegal. En este diálogo, la Comisión considera importante que:

- se reflejen plenamente el papel y el potencial de la inmigración laboral;
- tras nuevos estudios y consultas sobre sus ventajas, se logren avances en el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales de los ciudadanos de terceros países adquiridas antes de su llegada a la UE, basándose en el principio de reciprocidad⁸⁸;
- la UE aproveche las oportunidades que ofrece el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC para proporcionar mecanismos de movilidad temporal a las personas que vienen a la UE para prestar un servicio. Ello daría satisfacción a las esperanzas de muchos países en desarrollo.

4.10 Incrementar la contribución financiera de la UE a la integración

Se está realizando actualmente una evaluación intermedia **del Fondo Europeo para los Refugiados (FER)**. Ésta se tendrá en cuenta en toda nueva orientación para la próxima fase del FER. Se espera, no obstante, que este fondo siga apoyando el desarrollo de programas y políticas de integración de refugiados y personas que gocen de protección internacional.

En 2003, la Comisión también pondrá en marcha varios **proyectos piloto sobre la integración de los inmigrantes**⁸⁹. El propósito de estas acciones es prestar apoyo a las redes e intercambiar información y buenas prácticas entre los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y otros agentes para facilitar un diálogo abierto y determinar las prioridades de un planteamiento más coherente sobre la integración de los inmigrantes en Europa.

4.11 Mejora de la información sobre el fenómeno de la inmigración

Como se ha dicho anteriormente, una condición esencial para aplicar con éxito la política sobre inmigración es la mejora de la información disponible y de los instrumentos de seguimiento y evaluación. Este aspecto es también fundamental para sensibilizar al público sobre la contribución que los inmigrantes pueden aportar a la vida económica, social y cultural en la UE. Sin datos precisos y comparables sobre la

⁸⁸ See also the conclusions of the Barcelona summit of 2002 referring to persons with qualifications in the field of science and technology

⁸⁹ El programa se pondrá en marcha en 2003 y estará dotado de un presupuesto de 12 millones de euros para un periodo de 3 años. Será complementario de iniciativas existentes sobre la integración de los inmigrantes.

eficacia de las medidas adoptadas, los Estados miembros y la Comunidad no podrán saber si sus políticas dan el resultado esperado. La Comisión está realizando actualmente un estudio de evaluación comparativa, en el que explorará las posibilidades de desarrollar indicadores a nivel comunitario, y ha adoptado recientemente un **Plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración**⁹⁰.

Asimismo, a finales de 2002, la Comisión puso en marcha una acción preparatoria para la creación de una **red europea de migración** (REM). Esta creará una base sistemática para el seguimiento y el análisis del fenómeno pluridimensional de la inmigración y el asilo, abordando varias de sus dimensiones —política, jurídica, demográfica, económica y social—, y determinar sus causas profundas. Diez Estados miembros designaron puntos de contacto nacionales en 2002 y se espera que otros se unan al proyecto en 2003. En la fase preparatoria, que puede ampliarse en un máximo de tres años, se estudiará la posibilidad de crear una estructura más permanente en el futuro.

Los problemas de inmigración y asilo se han integrado plenamente en las prioridades **del programa marco de investigación y desarrollo de la Comisión** y en el **plan de acción de la Comisión «Invertir en investigación»**⁹¹. Una amplia serie de problemas referentes a la inmigración serán objeto de estudios y análisis en el marco de sexto programa que se ejecutará durante el periodo 2002-2006.

Estas acciones contribuirán también a la preparación del informe mencionado anteriormente.

5. CONCLUSIONES

Con la presente Comunicación, la Comisión cumple la misión que le encomendó el Consejo de Tampere, estableciendo propuestas detalladas para apoyar el desarrollo de energéticas políticas de integración de ciudadanos de terceros países en la UE, y al mismo tiempo cumple el compromiso asumido en el informe de primavera de 2003 de revisar el papel de las políticas de inmigración, integración y empleo para cumplir los objetivos de Lisboa.

La capacidad de la UE de gestionar la inmigración y de garantizar la integración de los inmigrantes influirá considerablemente en su capacidad general de controlar la transformación económica y reforzar la cohesión social a corto y largo plazo. Aunque las consecuencias económicas del cambio sociodemográfico sólo se notarán plenamente con el paso del tiempo, es necesario aplicar desde ahora un planteamiento orientado al futuro sobre la inmigración para prepararse a afrontar los retos de mañana. Las ventajas económicas y sociales de la inmigración sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración de los inmigrantes: la UE debe afrontar el reto de la integración de manera global. La rápida adopción por el

⁹⁰ COM(2003) 179.

⁹¹ Véase en particular COM(2003) 226, la sección 3.1 «Promover la elaboración de políticas nacionales y europeas coherentes» y la acción n° 2 «Establecer un proceso de coordinación abierto para el desarrollo de los recursos humanos en ciencia y tecnología, poniendo especial énfasis en las implicaciones del objetivo del 3%, como ampliación del actual proceso centrado en la movilidad».

Consejo de las propuestas de directiva ya presentadas sobre las condiciones de admisión y de residencia de los ciudadanos de terceros países es un requisito previo fundamental para la realización de futuras acciones puesto que proporciona el marco de derechos básico sobre el que debe asentarse cualquier otra política de integración. En este contexto, la Comisión vigilará el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica como nuevo instrumento de integración.

Conforme al principio de inclusión de la integración de los inmigrantes en las diferentes políticas, muchas de las propuestas elaboradas en este ámbito deben apoyarse ahora en el marco de políticas y programas existentes a nivel de la UE, en particular, la estrategia europea de empleo, el proceso de inclusión social y los programas de acción comunitarios para combatir la exclusión social y la discriminación. Mientras tanto, el Fondo Europeo para los Refugiados y los nuevos proyectos piloto garantizarán el tratamiento de problemas específicos de los ciudadanos de terceros países y prestará apoyo a las políticas nacionales de integración.

Por último, a la luz de las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, que se celebrará los días 20 y 21 de junio de 2003, la Comisión procurará potenciar la coordinación política. Elaborará un informe anual sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política de inmigración común.

La Comisión enviará la presente Comunicación para información al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

ANEXO 1

INFORME DE SÍNTESIS SOBRE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE INTEGRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En la reunión informal del Consejo de Justicia e Interior celebrada en Veria los días 28-29 de marzo de 2003, los Estados miembros acordaron que la Comisión prepararía un informe de síntesis sobre las políticas nacionales de integración con vistas al próximo Consejo Europeo de Salónica de los días 20-21 de junio de 2003

La presente síntesis complementa la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, al ser una encuesta sobre las políticas de integración de los Estados miembros, y aporta una prueba evidente de que hay espacio para reforzar la coordinación de políticas en el ámbito de la integración. El informe de síntesis se ha elaborado sobre la base de un cuestionario referente a la integración de los inmigrantes⁹², que se envió tanto a los Estados miembros como a los países en vías de adhesión. La Comisión recibió 13 respuestas al cuestionario de los Estados miembros⁹³ y 8 respuestas de países en vías de adhesión⁹⁴. Aunque las respuestas varían considerablemente en cuanto a cantidad y detalles de la información suministrada, sin embargo resulta evidente que existen amplias diferencias en las políticas de integración no sólo por lo que se refiere a los países en vías de adhesión sino también en la propia Unión Europea. No es sorprendente, puesto que la historia de la migración de los países europeos es muy variada.

2. SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS AL CUESTIONARIO

2.1 Acogida de nuevos inmigrantes

Los programas nacionales de integración predominan en aquellos países en los que la inmigración principal tiende a consistir fundamentalmente en la reunificación familiar o ser de naturaleza humanitaria, por lo que los nuevos inmigrantes carecen de ofertas de trabajo antes de entrar en el país y rara vez hablan la lengua de la sociedad de acogida en el momento de la llegada. Además, estos países tienden a tener sistemas de asistencia social altamente desarrollados. En otros países, estas cuestiones no parecen presentar una importancia primordial y los problemas parecen estar más relacionados con la manera de garantizar la infraestructura apropiada para integrar a los emigrantes laborales, como vivienda, servicios sociales y atención sanitaria.

2.1.1 Objetivos de las políticas de integración

Si bien las descripciones de los objetivos de las políticas de integración naturalmente varían, sin embargo, parece existir un consenso general en torno a que los principales

⁹² The questionnaire did not take into account integration of refugees. It should be noted that in many countries refugees and immigrants are not treated as separate categories for integration purposes.

⁹³ Belgium and France did not reply to the questionnaire.

⁹⁴ Poland and Hungary did not reply to the questionnaire.

objetivos de las políticas de integración de los Estados miembros son, por una parte, que los inmigrantes puedan funcionar independientemente y de manera autosuficiente y, por otra, que puedan participar activamente en todos los aspectos de la vida.

2.1.2 Descripción de las políticas de integración

En países como Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, la legislación nacional sobre integración se aprobó en 1998 y 1999 y, en Austria y Alemania, las iniciativas a este respecto también se han adoptado recientemente. La legislación proporciona un marco de integración nacional general, en el que los diversos actores pueden concebir medidas que se adapten a las particulares circunstancias locales y necesidades individuales. Los programas nacionales de integración están, en general, integrados por tres componentes principales: enseñanza del idioma, cursos de orientación o introducción y formación para el mercado profesional laboral. Los programas - que, hasta cierto punto, son obligatorios - en la mayoría de los casos se adaptan a las necesidades específicas del inmigrante. Se invita al inmigrante a una entrevista, en la que se examina el nivel de cualificaciones, educación, experiencia práctica y conocimientos lingüísticos. Sobre la base de esta entrevista se decide de qué elementos debe componerse el programa individual de integración. No todos los Estados miembros han dado información sobre la longitud de sus programas de integración, que, aunque parecen variar, en la mayoría de los casos duran 2-3 años. En Alemania, por ejemplo, de conformidad con la propuesta Ley de inmigración, los nuevos inmigrantes tendrán derecho a asistir a un curso de integración compuesto de enseñanza del idioma y orientación. El objetivo del curso de orientación es informar sobre el sistema jurídico, la cultura y la historia de Alemania. En Dinamarca el curso de orientación es parte integrante de la enseñanza de la lengua, que es gratuita para todos los inmigrantes.

En los restantes Estados miembros no existe una legislación que establezca un marco de programas de integración de inmigrantes de ámbito nacional, aunque se están realizando esfuerzos para desarrollar una política nacional de promoción de la integración.

En Suecia,⁹⁵ el Gobierno decidió en 1997 centrarse más en la integración y la política se basa en un enfoque global. El punto de partida es la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para todo el mundo y la integración impregna todos los ámbitos políticos y debe aplicarse en las operaciones diarias de todos los sectores de sociedad. Un planteamiento multicultural de la integración muy similar, basado en la raza y las relaciones raciales, se ha adoptado en el Reino Unido, que tiene una larga Historia como país de inmigración. Paralelamente a la política de inmigración, se han instaurado diversos instrumentos jurídicos y normas que fundamentalmente fomentan la igualdad racial y de oportunidades en diversos campos - empleo, educación, vivienda y bienestar -, lo que afecta a las condiciones de vida de los emigrantes y sus descendientes. En Irlanda, se ha optado por un planteamiento muy cercano al del Reino Unido. En este contexto, conviene destacar que, hasta la fecha, todos los inmigrantes que llegan a Irlanda tienen una oferta de trabajo anterior

⁹⁵ Conviene señalar que en Suecia existe un programa de integración para los refugiados similar a los que existen para inmigrantes en Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos.

a su llegada y la integración en gran medida se realiza teniendo como eje el mercado laboral.

Grecia ha comenzado recientemente - como parte de la política nacional de migración - a aplicar un Plan de Acción Integrado (2003-2006) para la integración social de todos los inmigrantes que residen legalmente. El Plan de Acción abarca diversas medidas en seis áreas principales: información, mercado laboral, cultura, educación y lengua, servicios sanitarios y alojamiento temporal. Como parte de las iniciativas en el mercado laboral, Grecia está instaurando un mecanismo de registro de las cualificaciones profesionales de los emigrantes y se están adoptando medidas para estimular el espíritu empresarial.

España también está aplicando actualmente un plan nacional de integración, el Programa Global de Inmigración (2001-2004). En este programa se han definido algunas ámbitos clave para mejorar la integración: garantía para los inmigrantes del pleno ejercicio de sus derechos (atención médica, acceso al sistema escolar, reunificación familiar, libertad religiosa), acceso a la ciudadanía, acceso al mercado laboral, medidas de alojamiento temporal, mejora de la estructura nacional para hacer frente a los problemas de integración (establecimiento de mecanismos para incrementar el diálogo entre entes públicos nacionales, locales y regionales, ONG y sociedad civil) y lucha contra el racismo y la xenofobia. Junto a los esfuerzos nacionales, distintos Gobiernos regionales aplican programas de inmigración que incluyen medidas dirigidas a la integración de emigrantes y todas las ciudades importantes de España tienen programas de integración.

En Portugal se han adoptado varias iniciativas por la recientemente creada Alta Comisión para la inmigración y las minorías étnicas, el organismo nacional que ha asumido la responsabilidad del desarrollo de las políticas de integración en Portugal. En particular, se han llevado a cabo esfuerzos para incrementar la información a los inmigrantes recién llegados. En general, el papel que desempeñan las ONG en Portugal es preponderante a la hora de aplicar medidas de integración, dirigir diversos proyectos de integración, enseñar el idioma y ayudar a encontrar alojamiento.

En la puesta en práctica de la política nacional de integración, Italia, como Portugal, se apoya en una medida muy grande en la sociedad civil y, en particular, en la amplia comunidad de las ONG, que son proveedores clave de los servicios básicos de asistencia social, incluido el alojamiento. Se han iniciado diversos proyectos de integración, tanto a nivel nacional, provincial como local, con la ayuda financiera del Gobierno.

En 1993, Luxemburgo aprobó una Ley de integración de los extranjeros, por la que se crearon programas coordinados para facilitar la adaptación social, económica y cultural de los extranjeros. La proporción de extranjeros en Luxemburgo es mucho mayor que en cualquier otro país de la UE y el país tiene tres lenguas oficiales. Se ha puesto un gran énfasis en el desarrollo de un programa de integración de los niños extranjeros (los niños inmigrantes representan el 38% de la población escolar total) basado en los principios de educación común, trilingüismo e igualdad de oportunidades.

2.1.3 *Elementos obligatorios*

En los Estados miembros en los que existen programas nacionales de integración, éstos generalmente contienen unos elementos obligatorios. En Dinamarca y Austria se requiere que los inmigrantes firmen y respeten un «acuerdo de integración» (si el emigrante sigue con éxito el curso nacional de integración podrá respetar este acuerdo). No cumplir los requisitos estipulados en el acuerdo tiene consecuencias negativas para la renovación del permiso de residencia. En Austria los inmigrantes tienen que asumir el coste del programa de integración si bien hasta el 50% puede ser reembolsado por el Gobierno si el emigrante respeta el acuerdo de integración en el plazo de 18 meses. En Alemania, cuando entre en vigor la nueva Ley de inmigración, se pedirá asimismo a los emigrantes una contribución financiera (según los medios personales) al programa de integración, y no cumplir el programa puede tener consecuencias negativas para la renovación del permiso de residencia. Tanto en Alemania como en los Países Bajos se expide un certificado de asistencia al curso de integración, que puede - en el caso de Alemania - servir para acortar el plazo de naturalización de 8 a 7 años. En general, en aquellos países en los que los inmigrantes tienen derecho a la asistencia social durante el programa, existen sanciones por no participar en los programas de integración, que suponen una limitación de dicho derecho o - en el caso de emigrantes autosuficientes - una multa administrativa⁹⁶.

2.1.4 *Estructura de los órganos de aplicación*

En todos los Estados miembros son las autoridades locales o regionales, las que tienen competencia para aplicar las políticas de integración, aunque se observan diferencias considerables en cuanto a quién paga realmente las medidas/programas. En algunos países, son competentes en este campo tanto las autoridades regionales como las locales y, en algunos países, como España y los Países Bajos, también tienen competencia las grandes ciudades. En Alemania, el Estado establece las directrices de los cursos de integración que, sin embargo, se imparten por organizaciones públicas y privadas. El programa nacional de integración, en el que se establecen los servicios de integración que se van a ofrecer, se desarrolla en estrecha colaboración entre el Estado, los Gobiernos federales y las autoridades locales, así como los agentes sociales y la sociedad civil. En Dinamarca y Finlandia, la responsabilidad global de los programas de integración recae en las municipalidades locales, aunque éstas pueden decidir dejar que otros organismos públicos o privados les ayuden en el desarrollo de dichos programas.

2.1.5 *Financiación de las políticas*

No todos los Estados miembros han proporcionado cifras exactas sobre las sumas de dinero que gastan anualmente en la aplicación de las políticas de integración. Como puede verse en el cuadro, algunos países están gastando grandes cantidades en la integración de los inmigrantes, sin embargo, puesto que no se da información sobre lo que la cantidad cubre exactamente y ésta varía según el número de nuevas llegadas y

⁹⁶ No obstante, esto se aplica igualmente a los nacioanles y a los inmigrantes en aquellos países en los que los inmigrantes se remiten a los servicios tradicionales si no pueden participar en las actividades del mercado laboral.

el tamaño del país en cuestión, las cifras son difíciles de comparar y, por lo tanto, no es posible extraer ninguna conclusión uniforme

Estado miembro	Año	Presupuesto
Austria		No se menciona
Bélgica		No se menciona
Dinamarca	2002	Presupuesto total para la gestión del programa nacional de integración tanto para refugiados como para inmigrantes: 493 millones € .
Finlandia		No se menciona
Francia		No se menciona
Alemania		Presupuesto federal para los cursos nacionales de integración: 169 millones € Financiación adicional a nivel de los Länder
Grecia	2003	Presupuesto anual para financiar el nuevo Plan de Acción Integral: 65 millones €.
Irlanda		No se menciona
Italia	2002	Fondo Social de Integración para proyectos a todos niveles: 42 millones €
Luxemburgo		No se menciona
Países Bajos	2002	Presupuesto de integración para recién llegados: 165 millones € Presupuesto para inmigrantes antiguos 100 millones €

Portugal		No se menciona
España		No se menciona
Suecia	2002	Acogida de refugiados y recién llegados: 219 millones €
Reino Unido		No se menciona

2.2 Disposiciones a medio y largo plazo para la integración de inmigrantes

Los Estados miembros que han contestado a esta pregunta, en general, remiten a la descripción de las disposiciones adoptadas para los inmigrantes recién llegados (descritos anteriormente) como medidas de integración que también se aplican, del mismo modo o de manera parcial, a este grupo. No obstante, los inmigrantes que ya no son recién llegados están incluidos en los servicios tradicionales, como los servicios de empleo o los servicios sociales. Por lo tanto, las políticas dirigidas hacia este grupo suelen estar basadas en proyectos concretos, orientadas hacia grupos específicos y suelen abordar necesidades particulares. Las iniciativas incluyen medidas en los campos de la educación, el empleo, la salud y la protección social, la vivienda y la promoción de su participación en la vida social, cultural y política. En los Países Bajos se han creado programas especiales para evitar que las minorías étnicas se conviertan en el nuevo grupo desfavorecido de la sociedad. Suecia y Alemania señalan que, desde mediados de los años 70, han apoyado cursos de idiomas para todos los inmigrantes que no hablen correctamente la lengua y que este servicio ha sido gratuito.

2.3 Integración en el mercado laboral

Al examinar las medidas para mejorar la integración en el mercado laboral, de las respuestas se desprende que las diferencias entre los Estados miembros son muy amplias, debido a la gran diversidad de modelos de inmigración y demandas del mercado laboral. Algunos Estados miembros tienen una demanda de empleo de alto nivel de especialización y otros solamente de empleo sin cualificar. Al mismo tiempo, muchos Estados miembros deben hacer frente a una tasa de desempleo relativamente alta entre inmigrantes, en especial entre los de la 2ª y 3ª generación. Estas diferencias parecen tener una incidencia crucial en el planteamiento elegido para abordar este problema.

2.3.1 Medidas previstas

En todos los Estados miembros se fomenta la integración en el mercado laboral de los inmigrantes en paro a través bien de políticas generales, bien de planes de integración, bien de programas de búsqueda de trabajo concretos. En Alemania se han instaurado vías de inserción dirigidas a abordar específicamente el paro juvenil entre inmigrantes. En España, existen programas centrados en el aprovechamiento de las posibilidades de empleo particularmente adecuadas para los inmigrantes, así como se

organizan desplazamientos dentro del país para satisfacer las ofertas de trabajo sin cubrir.

Los Países Bajos han establecido, de conformidad con la Estrategia Europea de Empleo, objetivos nacionales específicos en materia de integración. Una política de mercado laboral específica aspira a reducir a la mitad la diferencia entre la tasa de desempleo de las minorías étnicas y de las personas de origen holandés, lo que significa reducir el desempleo de las minorías étnicas hasta un 10%. En Finlandia se han fijado asimismo objetivos relativos a la lucha contra la discriminación y la promoción de los derechos sociales con el fin de obtener recursos adicionales para la formación profesional de los inmigrantes.

Algunos Estados miembros, por ejemplo Austria e Italia, tienen sistemas especiales de cuotas para la migración laboral y el Reino Unido se propone instaurar nuevos dispositivos para la entrada de trabajadores temporales sin cualificar ya que, en determinados sectores, ha surgido una necesidad de trabajadores migrantes. Austria cuenta con sistemas en los que se fija una cuota anual para la entrada de trabajadores en el mercado laboral, tanto temporales como de alto nivel de cualificación. En Italia los empresarios que empleen a inmigrantes a través del sistema de cuotas deben garantizar no sólo un puesto de trabajo, sino también los costes de alojamiento y viaje.

2.3.2 Participación de los interlocutores sociales

En algunos Estados miembros, los interlocutores sociales participan a los niveles nacional y local en la preparación y aplicación de las medidas de integración. En España, por ejemplo, los interlocutores sociales participan en el cálculo de las necesidades de mano de obra en el país. En Finlandia, las organizaciones del mercado laboral participan al nivel nacional en la integración de los inmigrantes, fundamentalmente a través de los organismos consultivos en los que están representadas. En Dinamarca se ha celebrado entre el Gobierno y los interlocutores sociales un acuerdo en el que se hace hincapié en la responsabilidad concertada en materia de integración. Según este acuerdo, pueden acordarse excepciones a los convenios colectivos al nivel local con el fin de reforzar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

2.3.3 Coordinación con otras autoridades

En general, las autoridades regionales y locales son las responsables de la aplicación de las políticas de integración de los inmigrantes. En muchos Estados miembros, las orientaciones globales se establecen al nivel nacional y las medidas se coordinan cuidadosamente, normalmente con la participación de los interlocutores sociales.

2.4 Participación de los inmigrantes

Los inmigrantes generalmente tienen acceso libre a la vida social y cultural, incluido el acceso a la educación, y pueden llegar a participar activamente en la vida política, en partidos políticos, asociaciones, sociedades y organizaciones. Alrededor de la mitad de los Estados miembros han concedido algún tipo de derechos políticos a los ciudadanos de terceros países. Después de un determinado plazo de residencia legal (entre 6 meses y 5 años) se permite a los inmigrantes votar o presentarse como candidatos en las elecciones al nivel local o municipal.

2.4.1 *Órganos consultivos o asesores especiales*

En algunos países existe una larga tradición de participación de los inmigrantes y sus organizaciones en los procesos de adopción de decisiones y todos los Estados miembros han establecido órganos consultivos especiales en relación con los inmigrantes, aunque ninguno de ellos tenga competencia directa de adopción de decisiones. Los órganos consultivos son muy diferentes en cuanto a su estructura y los mandatos difieren considerablemente.

En Portugal se ha creado un Consejo consultivo para asuntos de la inmigración para que las asociaciones representativas de los inmigrantes, los interlocutores sociales y las instituciones de la solidaridad social puedan participar en la definición de las políticas de integración social y en la lucha contra la exclusión.

En Luxemburgo, el Consejo Nacional de Extranjeros asesora al Gobierno sobre todas las propuestas políticas pertinentes. El Consejo está también facultado para presentar al Gobierno propuestas dirigidas a mejorar la situación de los extranjeros. La mitad de los miembros del Consejo son extranjeros elegidos por sus propias asociaciones. Al nivel local, los municipios con más del 20% de extranjeros están obligados a crear una comisión consultiva especial.

Se utiliza un principio similar en Dinamarca, donde todos los municipios deben establecer un Consejo de integración si se pide por más de 50 personas. El Consejo de integración puede emitir dictámenes consultivos sobre el esfuerzo general de integración en el municipio. Los miembros de los Consejos locales de integración eligen un Consejo nacional para minorías étnicas, que asesora al Ministro de integración sobre los problemas relacionados con la integración.

En Finlandia se ha creado un Comité consultivo para relaciones étnicas, al que se ha confiado la tarea de supervisar los asuntos relacionados con la integración y de emitir dictámenes. En el Consejo están representados tanto los inmigrantes como las minorías étnicas tradicionales de Finlandia, así como los diferentes ministerios, los interlocutores sociales y las ONG.

Grecia carece de un órgano consultivo como tal. Sin embargo, recientemente se ha creado el Instituto de la Política Migratoria, que además de la tarea de compilar información y llevar a cabo investigaciones, tiene también encomendada la misión de supervisar los correspondientes proyectos y actividades.

En Italia existen diversos órganos consultivos. La Organización nacional para la coordinación de la política de integración de los emigrantes, que asesora sobre las políticas de integración, reúne a representantes de autoridades locales, inmigrantes e interlocutores sociales. Al nivel local, un concejal especial, elegido por la comunidad inmigrante, representa sus intereses respecto de las iniciativas locales.

2.4.2 *Nivel de participación*

En casi todos los Estados miembros los inmigrantes están representados en los órganos consultivos para inmigrantes. En España, alrededor de un tercio o un cuarto de los representantes en los órganos consultivos son, ellos mismos, emigrantes. En

Dinamarca todos los miembros electos del Consejo para las minorías étnicas pertenecen a una minoría étnica.

2.5 Lucha contra la discriminación e igualdad

Todos los Estados miembros están actualmente revisando su legislación en materia de lucha contra la discriminación o elaborando una nueva legislación para aplicar la Directiva basada en el artículo 13 (2000/43) sobre lucha contra la discriminación, que debe incorporarse al ordenamiento jurídico nacional antes de que finalice 2003.

Entre las actividades actualmente en curso en casi todos los Estados miembros parece que figuran campañas de concienciación y programas especiales para promover la integración y combatir el racismo. En algunos países, las iniciativas especiales se adoptaron como consecuencia de la preparación de la Conferencia mundial contra el racismo, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001. En los Países Bajos, se ha establecido una plataforma nacional para apoyar un Plan de acción nacional contra el racismo, en Finlandia se adoptó en 2001 un Plan de acción nacional para combatir el racismo y, en Irlanda, también está en marcha un Plan de acción. Varios países llevaron a cabo campañas de lucha contra la discriminación en 2001 y algunos países, como Suecia y Alemania, han dotado de fondos a campañas para combatir el racismo y promover la igualdad, en especial, entre niños y jóvenes.

Varios Estados miembros también tienen órganos especiales de supervisión o asesoramiento en materia de igualdad o discriminación: por ejemplo, en Irlanda la Autoridad para la igualdad informa y asesora a cualquier persona que considere haber sido discriminada.

2.6 Éxito de la integración

2.6.1 Definición oficial

Ningún Estado miembro tiene una definición uniforme de la integración, aunque, hasta cierto punto, todos están de acuerdo en que la integración se compone de diversos elementos y debe ser un proceso bidireccional, en el que participen tanto los inmigrantes como sus comunidades locales. En aquellos países en los que existe una legislación específica en materia de integración, puede definirse la integración en el marco del acto legislativo, pero, también en estos casos, se hace referencia a la integración como un proceso, que tiene algunos elementos básicos.

Los elementos, que se mencionan en las respuestas de los Estados miembros, pueden, en general, resumirse en el sentido de incluir:

- respeto de los valores fundamentales de una sociedad democrática
- derecho a mantener su propia identidad cultural
- derechos comparables a los de los ciudadanos de la UE y obligaciones correspondientes
- participación activa en todos los aspectos de la vida en pie de igualdad (económica, social, cultural, política, civil)

2.6.2 *Factores clave del éxito de la integración*

En la mayor parte de los países no existe ningún instrumento para medir la integración ni ninguna norma del éxito de la integración. Según las respuestas, la integración tiene lugar poco a poco y se produce de manera diferente en cada caso individual.

En los Países Bajos, el factor clave del éxito de la integración es la autosuficiencia del inmigrante. Tanto el Reino Unido como Austria destacan que convertirse en ciudadano es significativo e indica el éxito de la integración.

2.6.3 *Principales obstáculos a la integración*

Una gran mayoría de Estados miembros pone de relieve que un importante obstáculo al éxito de la integración es la falta de suficientes conocimientos lingüísticos. La falta de educación o de cualificaciones formales también se menciona como obstáculo, así como las dificultades de evaluar y aprobar las cualificaciones de los inmigrantes, por ejemplo, los exámenes y títulos extranjeros. Algunos países también mencionan que uno de los principales obstáculos al éxito de la integración es el hecho de encontrarse el inmigrante en paro, lo que implica que el empleo constituye una de las maneras clave de integrar a los inmigrantes en la sociedad. Los Países Bajos reconocen que el pobre conocimiento de la lengua puede también dejar a los niños de minorías étnicas en posiciones de inferioridad. Finlandia menciona que la actitud de la población tiene un considerable impacto en cómo los inmigrantes se sienten acogidos como miembros de la sociedad finlandesa y que el racismo y la discriminación desempeñan un papel importante en materia de integración. Austria menciona que la religión puede también constituir un obstáculo a la integración, particularmente para las mujeres.

2.7 **Supervisión de los modelos de integración**

2.7.1 *Órganos de supervisión especiales*

En casi todos los Estados miembros la supervisión desempeña un papel importante, habiéndose establecido sistemas especiales de seguimiento. Todos los Estados miembros han venido supervisando, de una manera u otra, el proceso de integración y muchos países publican informes anuales especiales, que se discuten en los Parlamentos nacionales. En aquellos países en los que existe legislación sobre los programas de integración, la evolución de la aplicación de la legislación y su revisión se debaten en el Parlamento.

En los Países Bajos un monitor especial de integración (investigación con hechos y cifras) ofrece una descripción de la situación de las minorías étnicas en tres dimensiones; socioestructural, sociocultural, y político-institucional. En Dinamarca, se ha creado un grupo de reflexión para desarrollar referencias de integración. Italia publica un informe anual sobre la integración de los inmigrantes, que se presenta al Parlamento. Finlandia examina anualmente las tasas de empleo, las condiciones de vida, la educación, la situación de niños, jóvenes y mujeres y la prestación de servicios sociales. En Alemania, de conformidad con la nueva propuesta de Ley de Inmigración, un nuevo órgano especial asumirá la tarea de observar la capacidad nacional de acogida e integración y las tendencias actuales de los movimientos migratorios.

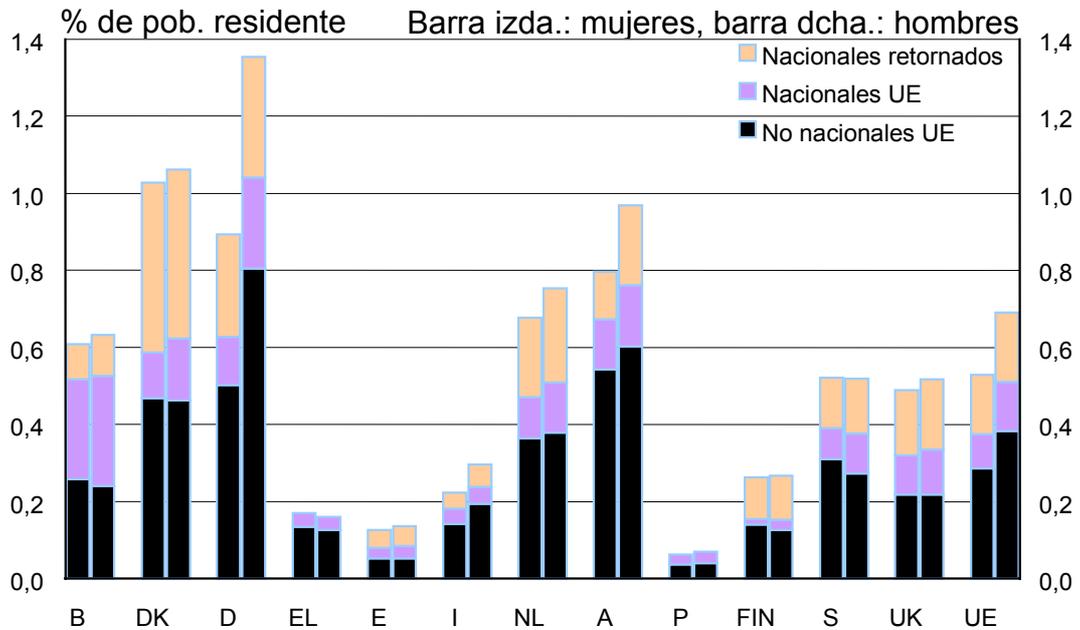
2.7.2 *Responsabilidad del proceso de supervisión*

En todos los Estados miembros se descentraliza en las autoridades regionales, locales o municipales tanto la competencia para supervisar el proceso de integración como la propia responsabilidad de la puesta en práctica de las políticas de integración. Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, en algunos países, en el Parlamento se debaten los avances de la integración en su territorio y los ministros nacionales suelen tener la responsabilidad global de las políticas de integración y, por lo tanto, naturalmente también la de supervisar y evaluar las políticas para comprobar que se han alcanzado los resultados perseguidos.

ANEXO 2

ANEXOS ESTADISTICOS

Figura 1: Inmigrantes por nacionalidad en % de la población residente, media 1995-1999



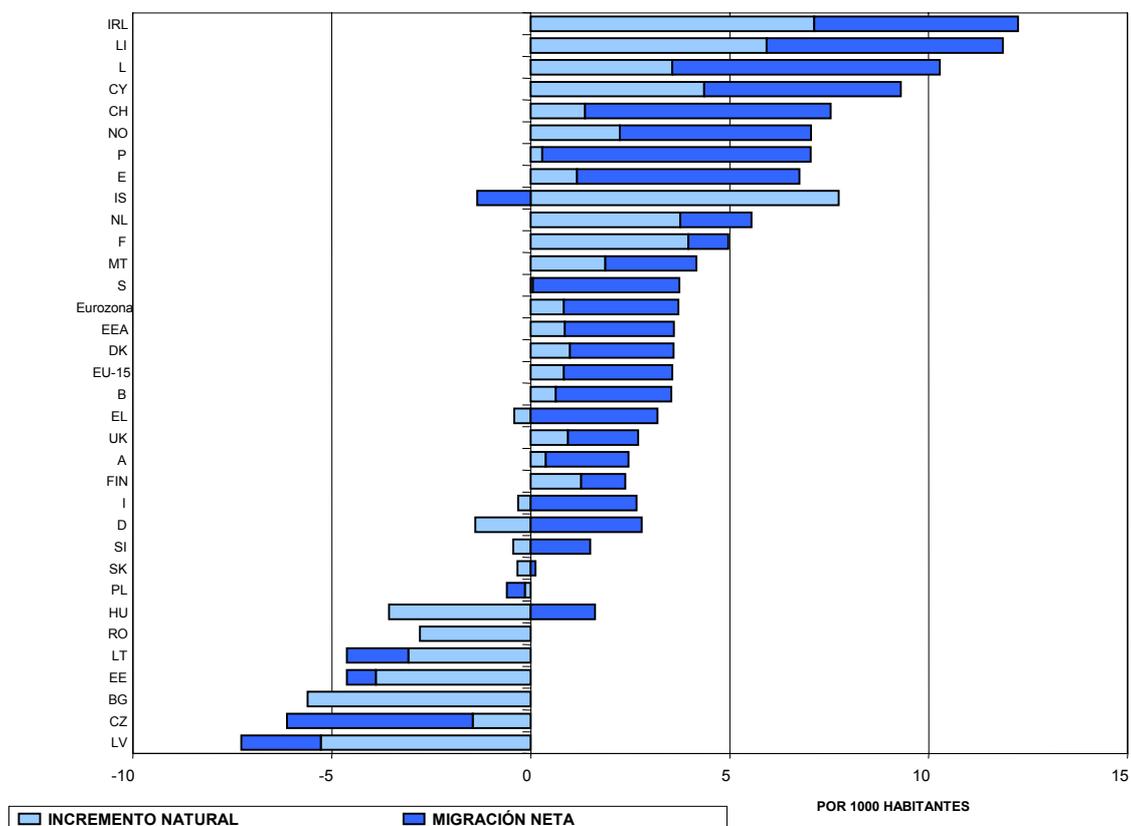
Vid. Notas metodológicas por campo cubierto. F, IRL, P no incluidos en UE.

L: nacionales retornados - hombres, 0,3, mujeres, 0,2; nacionales UE - hombres, 2,1, mujeres, 1,6; no nacionales UE - hombres, 0,6, mujeres, 0,7

Fuente: Eurostat. Gráfico extraído de la publicación *Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU* (Migración de hombres y mujeres desde la UE y a la UE) - Tema 3-2/2003

Figura 2: Tasa Bruta de Crecimiento Total de la Población 2002

Contribución relativa del incremento natural y la migración neta



Fuente: Eurostat. Gráfico extraído de la publicación *Statistics in focus - First demographic estimates for 2002* (Estimaciones demográficas iniciales para 2002) - Tema 3-25/2002

Figura 3: Evolución anual pasada y proyectada de la población en edad de trabajar en la UE y los EE.UU.

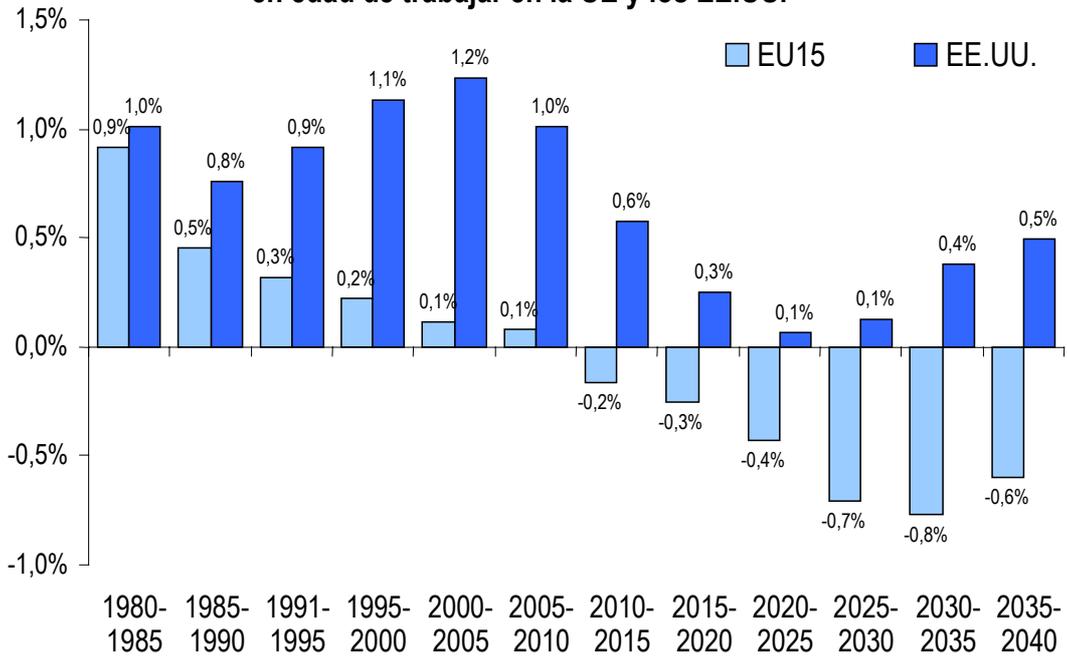


Figura 4: Evolución anual pasada y proyectada de la población en edad de trabajar en la UE y Japón

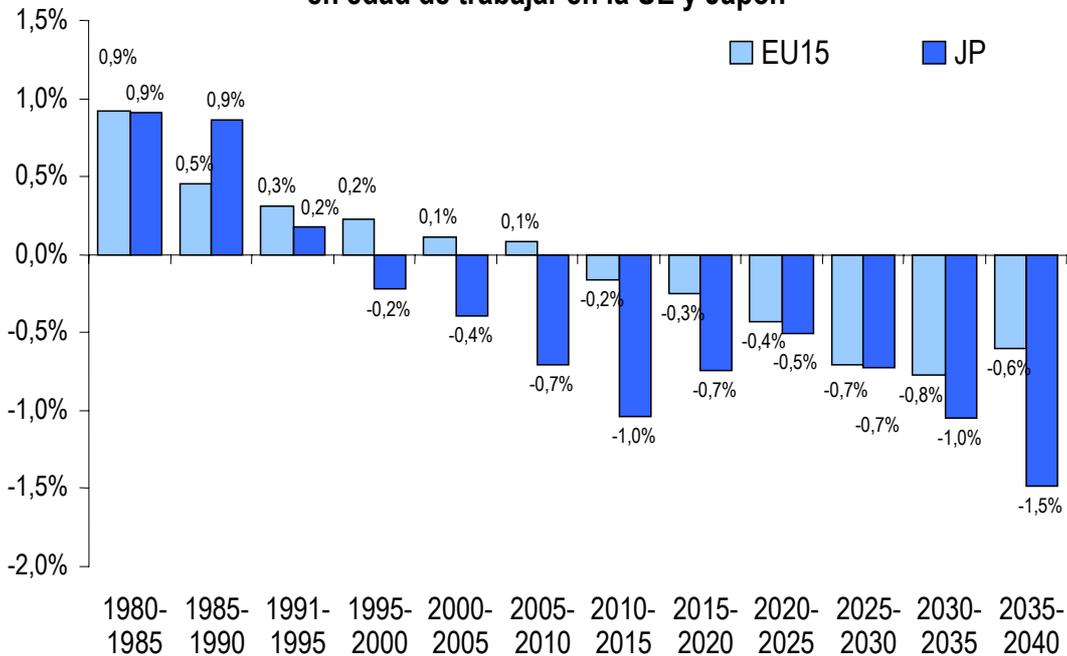
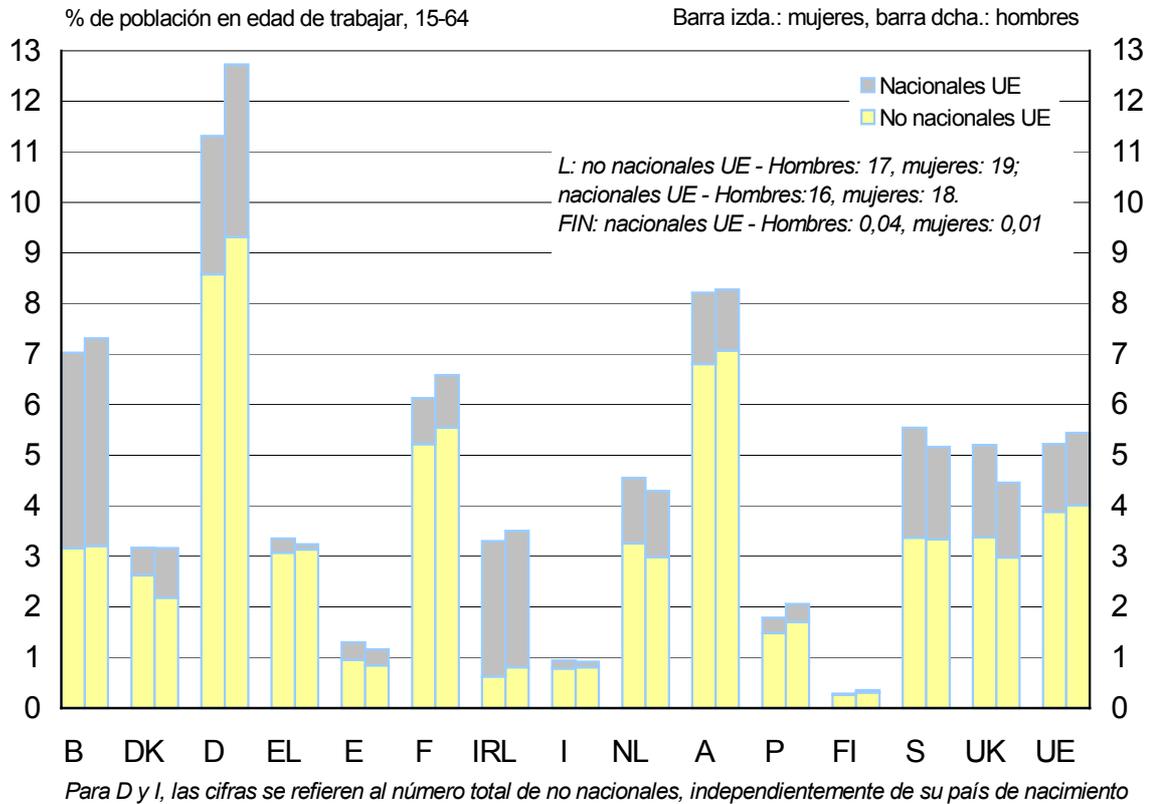
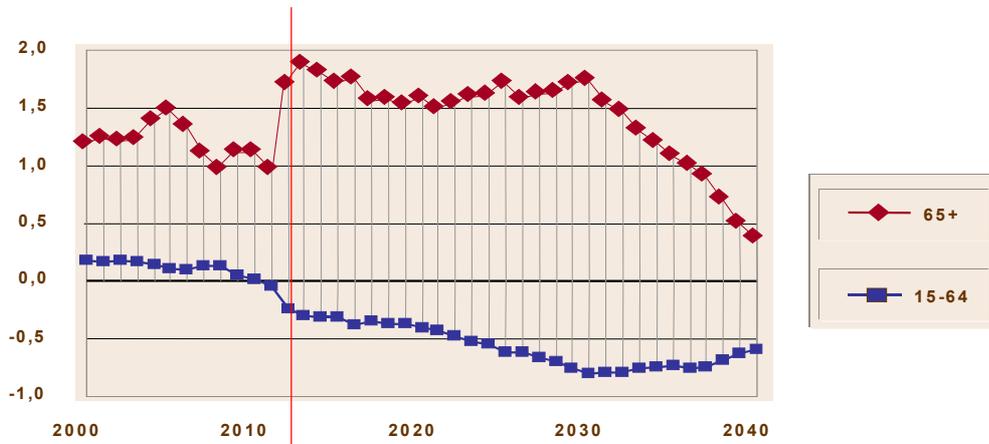


Figura 5: Parte de los no nacionales en la población en edad de trabajar, 2000



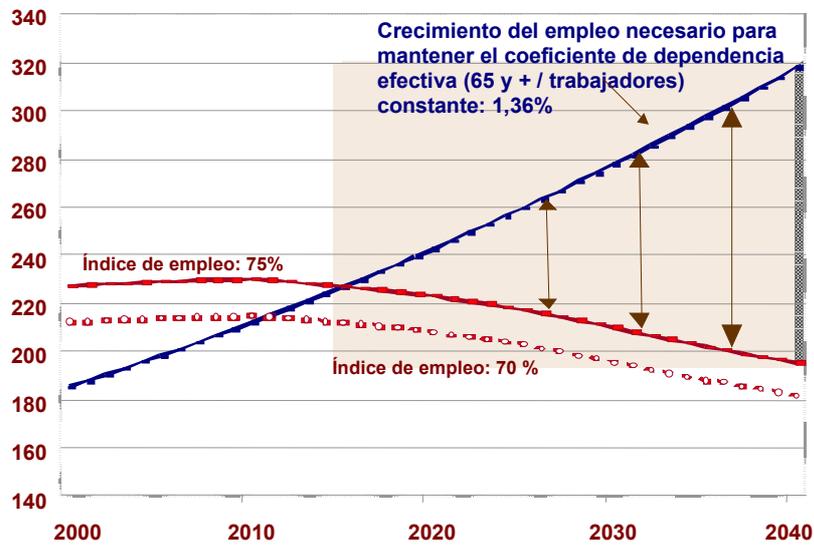
Fuente: Eurostat. Gráfico extraído de la publicación *Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU* (Migración de hombres y mujeres desde la UE y a la UE) - Tema 3-2/2003

Figura 6 Tasa anual de crecimiento de la población de 65 y + años y de 15-64 años, EU25, periodo 2000-2040



Fuente: Eurostat

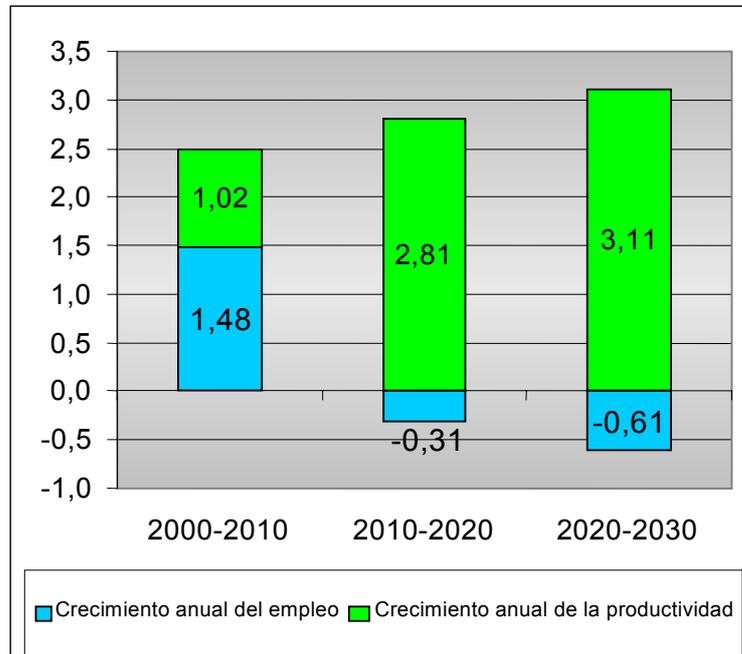
Figura 7 Descenso demográfico y potencial de crecimiento del empleo de EU25 en el periodo 2000-2040



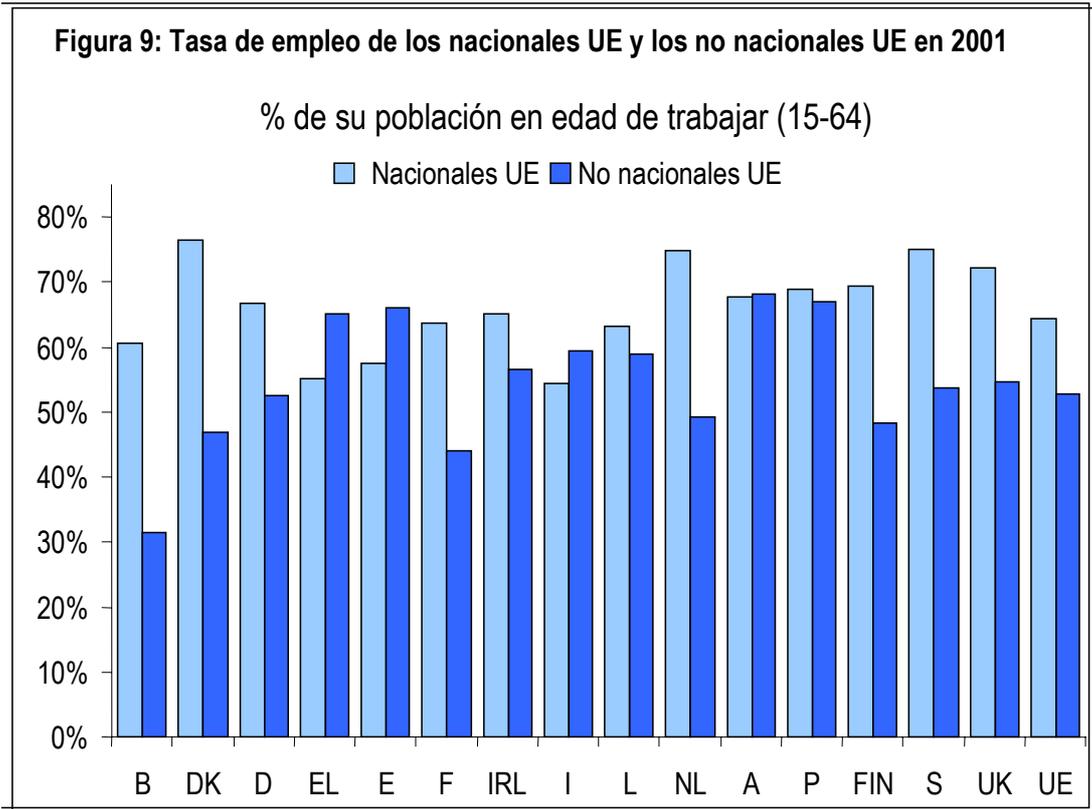
Fuente: Eurostat

Figura 8: Contribuciones relativas del empleo y la productividad al crecimiento
Partes del crecimiento del empleo y de la productividad sobre la base de un índice de empleo del 70 % durante el periodo 2010-2030 si el crecimiento económico anual se mantiene en un 2,5 % por término medio

EU25



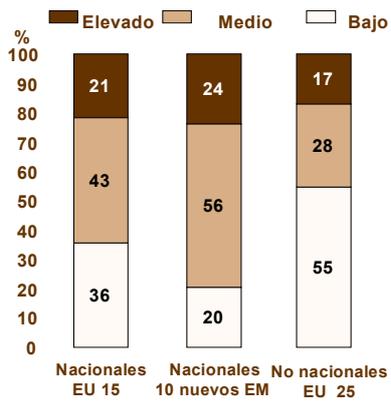
Fuente: Eurostat. Simulaciones basadas en la hipótesis demográfica de referencia de Eurostat



Fuente: EPA, Eurostat.

Figura 10 Nivel educativo e índices de empleo/desempleo de los inmigrantes en EU15 en 2000

Desglose por nivel educativo, grupo de edad 25-64 EU15, 2000

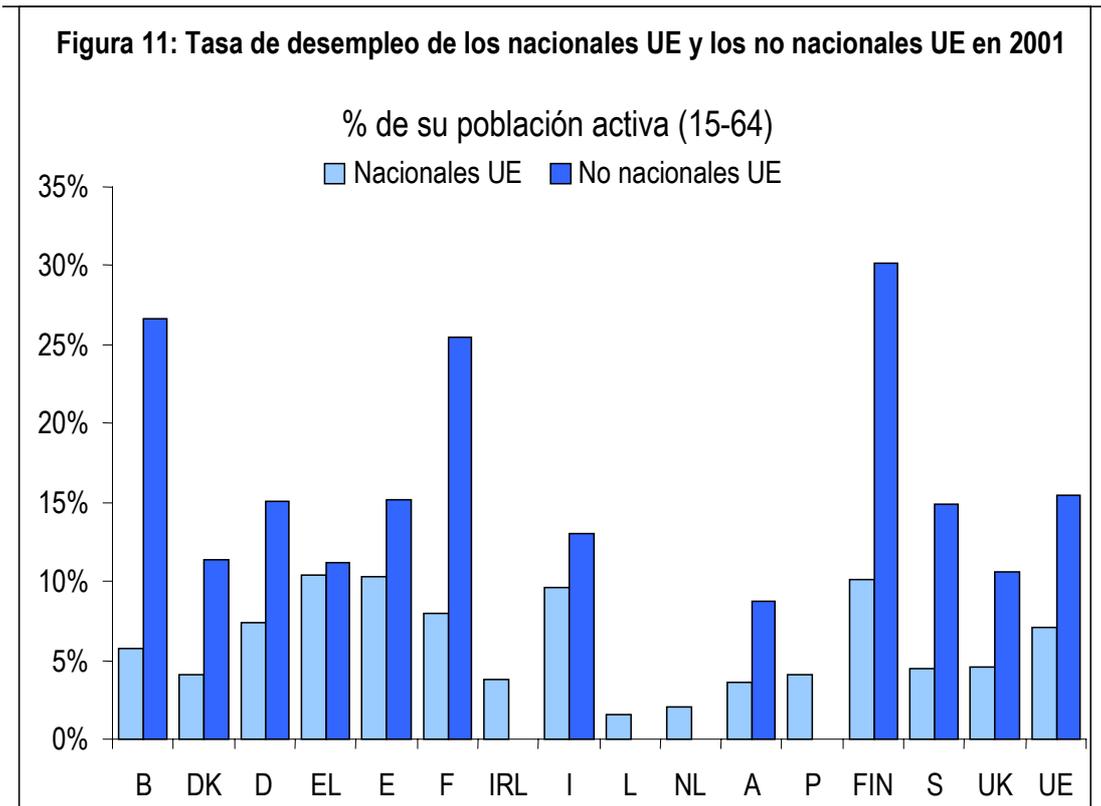


Índice de empleo y desempleo* Grupo de edad 25-64

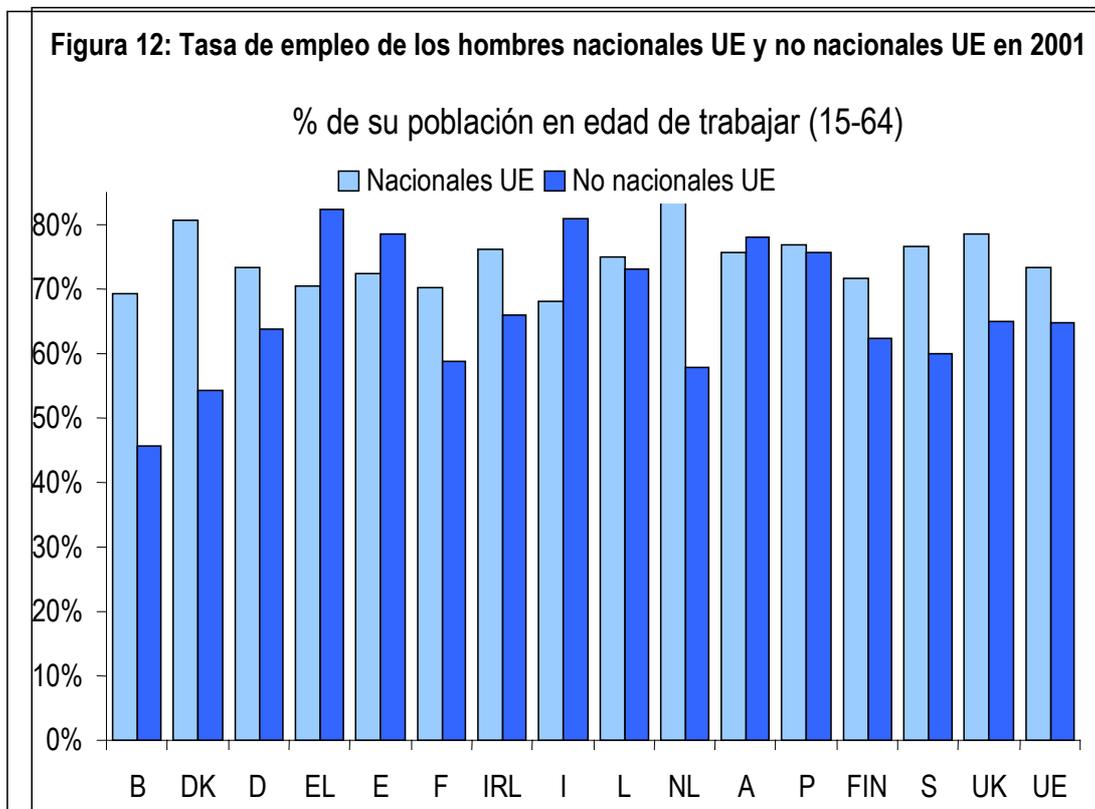


* Desempleados en % de la población

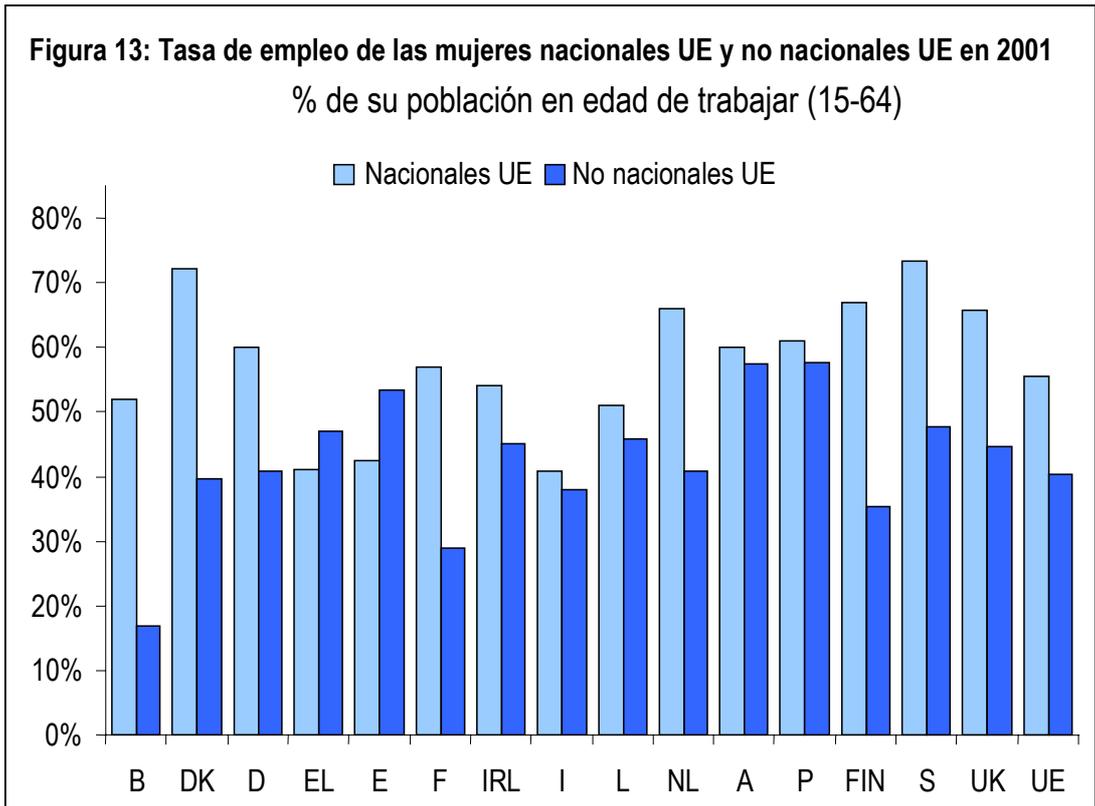
Fuente: Eurostat (Encuesta de Población Activa 2000)



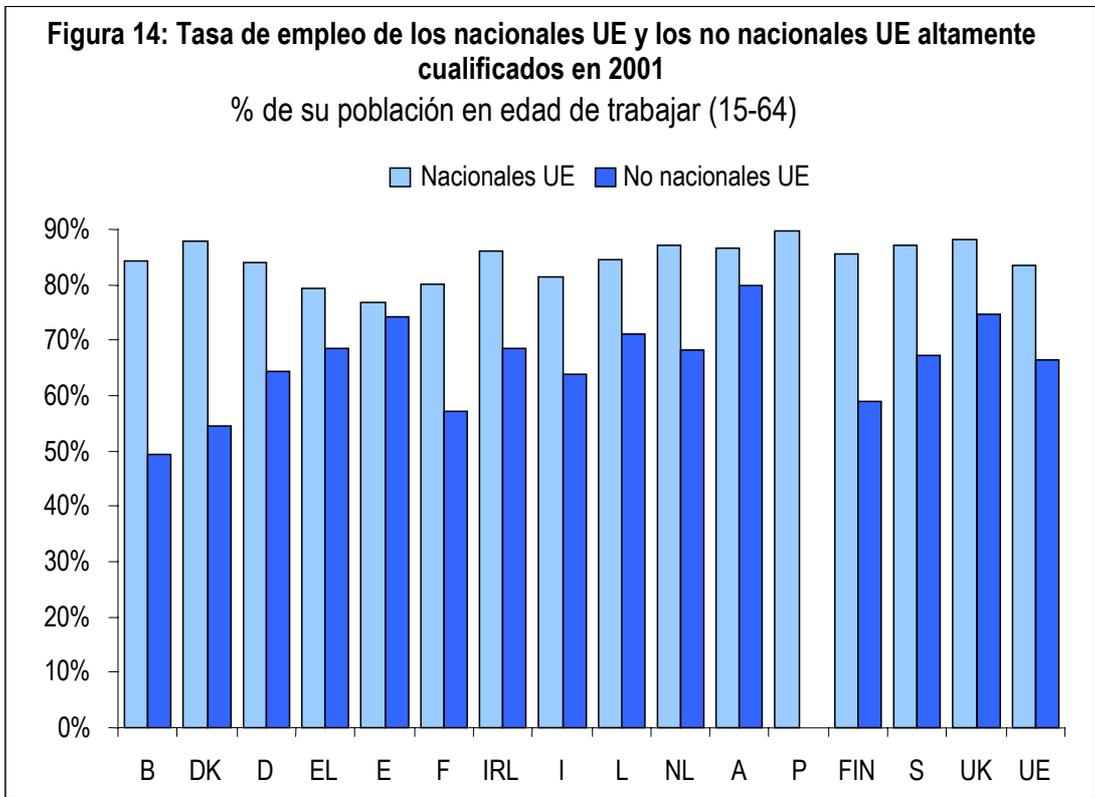
Fuente: EPA, Eurostat.



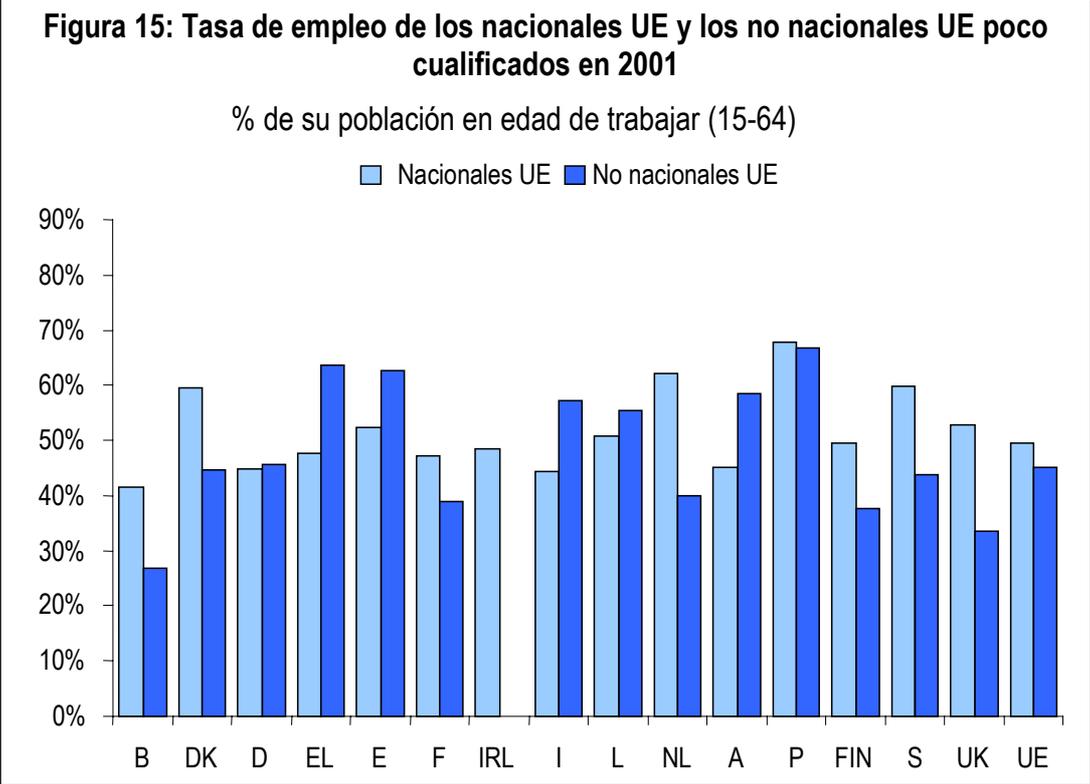
Fuente: EPA, Eurostat.



Fuente: EPA, Eurostat.

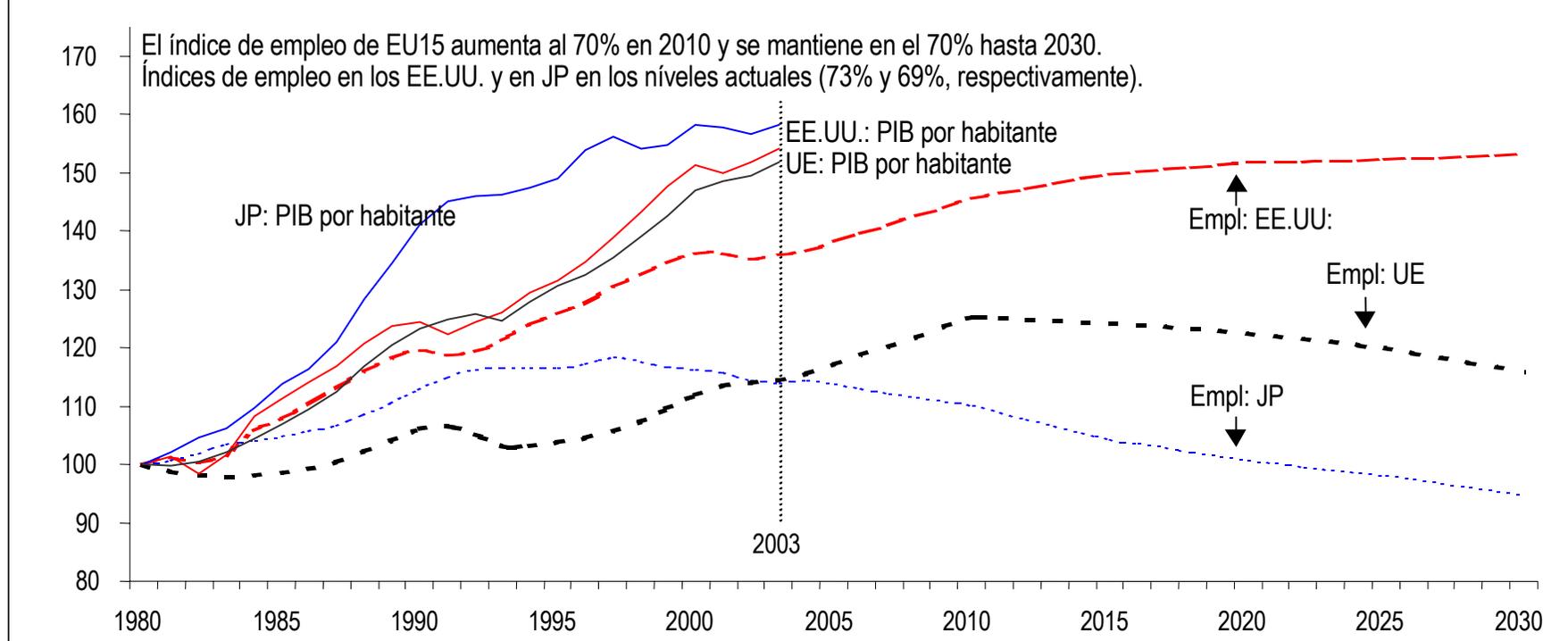


Fuente: EPA, Eurostat.



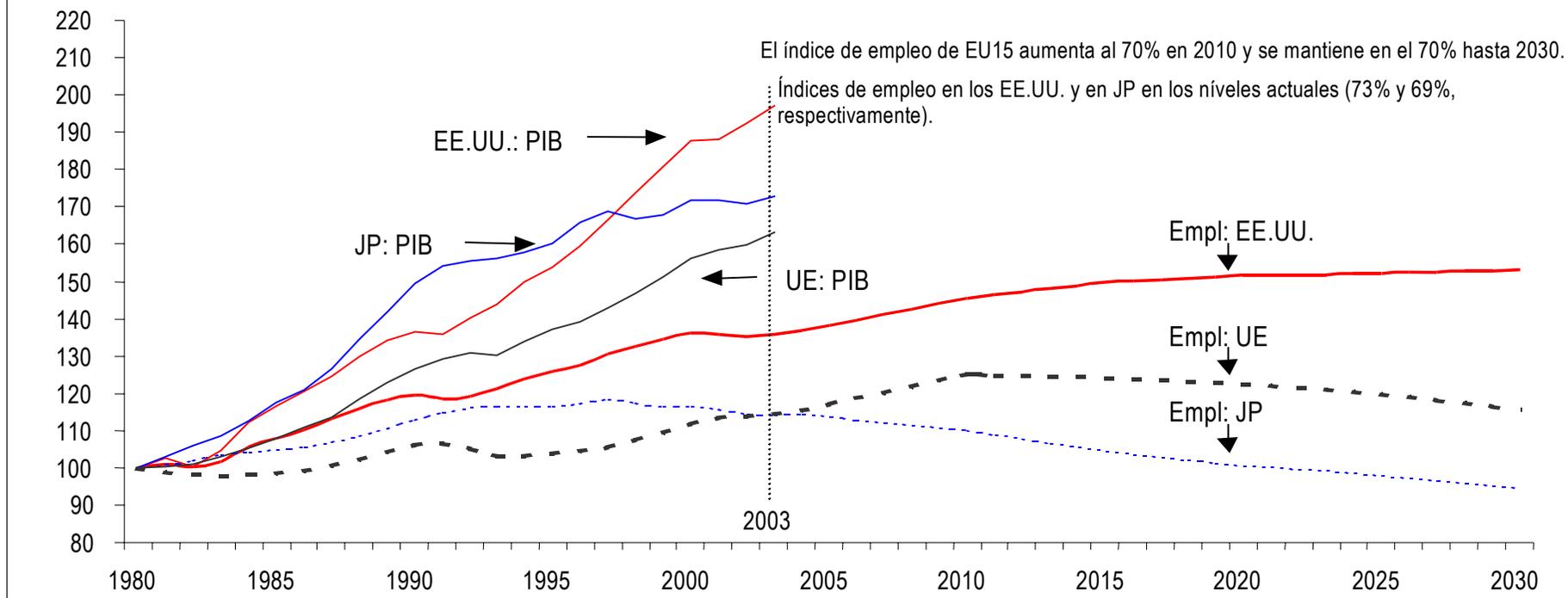
Fuente: EPA, Eurostat.

Figura 16: Evolución del empleo total y del PIB per cápita en la UE, los EE.UU. y JP, e impacto demográfico sobre el empleo de la evolución de la población en edad de trabajar (1980=100)



Nota: El índice de empleo en Japón y los Estados Unidos se ha fijado en el nivel proyectado para 2004 con arreglo a las cuentas nacionales (base de datos Ameco). Téngase en cuenta que el índice de empleo extraído de las cuentas nacionales en Japón (74 %) difiere de las Perspectivas de Empleo de la OCDE (69 %). Si bien el índice de la OCDE es probablemente comparable a los índices de la UE y de los Estados Unidos, la presentación de las tendencias a largo plazo debe basarse en las cuentas nacionales. No obstante, esta diferencia tiene poca importancia en el presente caso. *Fuentes:* Empleo total de la población (según la definición nacional), cuentas nacionales, base de datos Ameco, servicios de la Comisión. Evolución pasada de la población en edad de trabajar, base de datos Ameco. Evolución proyectada de la población en edad de trabajar en EU15, proyecciones demográficas Eurostat 1999, revisión para EU15. Proyección de la evolución de la población en edad de trabajar en Estados Unidos y Japón, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretaría de las Naciones Unidas, World Population Prospects, para los Estados Unidos y Japón. Evolución real del PIB por habitante 1980-2003, cuentas nacionales, base de datos Ameco, servicios de la Comisión.

Figura 17: Evolución del empleo y el PIB en la UE, los EE.UU. y JP, e impacto demográfico sobre el empleo de la evolución de la población en edad de trabajar (1980=100)



Nota:

El índice de empleo en Japón y los Estados Unidos se ha fijado en el nivel proyectado para 2004 con arreglo a las cuentas nacionales (base de datos Ameco). Téngase en cuenta que el índice de empleo extraído de las cuentas nacionales en Japón (74 %) difiere de las Perspectivas de Empleo de la OCDE (69 %). Si bien el índice de la OCDE es probablemente comparable a los índices de la UE y de los Estados Unidos, la presentación de las tendencias a largo plazo debe basarse en las cuentas nacionales. No obstante, esta diferencia tiene poca importancia en el presente caso. *Fuentes:* Empleo total de la población (según la definición nacional), cuentas nacionales, base de datos Ameco, servicios de la Comisión. Evolución pasada de la población en edad de trabajar, base de datos Ameco. Evolución proyectada de la población en edad de trabajar en EU15, proyecciones demográficas Eurostat 1999, revisión para EU15. Proyección de la evolución de la población en edad de trabajar en Estados Unidos y Japón, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretaría de las Naciones Unidas, World Population Prospects, para los Estados Unidos y Japón. Evolución real del PIB por habitante 1980-2003, cuentas nacionales, base de datos Ameco, servicios de la Comisión.