



Unión General de Trabajadores
COMISIÓN EJECUTIVA CONFEDERAL

UGT es miembro fundador de la CES y de la CSI

Circular

Circular S^a para la Igualdad – Dpto. de Migraciones:
31/10

FEDERACIONES ESTATALES
UNIONES ESTATALES
UNIONES DE COMUNIDAD AUTÓNOMA
UTEC

A/A: SECRETARÍAS PARA LA IGUALDAD
A/A: SECRETARÍAS RESPONSABLES DE
MIGRACIONES
A/A: RESPONSABLES DEPARTAMENTOS DE
MIGRACIONES

Madrid, 06 de abril de 2010

Asunto:

PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Estimados compañeros y compañeras:

El programa de Estocolmo¹, que es el nuevo marco europeo para el ámbito de Justicia, Libertad y Seguridad 2010-2014, se aprobó en el Consejo Europeo de Bruselas de 2 de diciembre de 2009 y ha sustituido al anterior programa de La Haya, que tras 5 años en vigor, finalizó el pasado mes de diciembre de 2009.² El nuevo programa de impulso político, establece las prioridades de la actuación de la UE en el ámbito de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en los cinco próximos años, poniendo al ciudadano en el centro de las actuaciones de la UE, y abordando, entre otras, cuestiones relativas a la ciudadanía, la justicia y la seguridad, así como al asilo, a la migración y a la dimensión exterior de la justicia y los asuntos de exterior. Para el logro de los objetivos marcados, deberá adoptarse el correspondiente Plan de Acción que concretara las prioridades políticas, así como las acciones a llevar a cabo.

¹ "El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano", 17024/09, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st17/st17024.es09.pdf>

² Para más información: "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Justicia, libertad y Seguridad en Europa desde 2005: Una evaluación del Programa de La Haya y del Plan de Acción", COM (2009) 263 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:ES:PDF>



Su elaboración ha sido compleja no sólo por el contexto económico de crisis, sino además porque los Estados miembros no eran muy favorables a ceder soberanía en temas como la gestión de las fronteras o la inmigración. Este Programa va a ser una pieza clave que marcará el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y desde el inicio, España ha estado presente en su elaboración, al formar parte del llamado Grupo de Futuro, que elaboró un informe político previo, con recomendaciones dirigidas a la Comisión y a los Gobiernos, y en el seno del cual, se logró un gran consenso.

El Gobierno español participó en este informe político con un documento conjunto de los distintos Ministerios implicados (Trabajo, Interior, Justicia y Exteriores), cuyo contenido fue recogido en su mayor parte por la Comunicación de la Comisión.

El programa de Estocolmo, se basa en los logros conseguidos por los programas de Tampere y La Haya, dirigidos al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia (como por ej. la supresión de los controles de las fronteras interiores en el espacio Schengen, el desarrollo de un enfoque global de la migración, la dimensión exterior de la política de migración de la UE centrada en el diálogo y asociaciones con terceros países, la adopción de medidas para la creación de un sistema europeo común de asilo, etc.), pero tratando de hacer frente a otros retos y lagunas que todavía existen, entre las que destaca la necesidad de mejorar la coherencia entre las políticas comunitarias.

Para lograrlo, este Programa establece una serie de **prioridades políticas**, poniendo el acento sobre todo, en los intereses y las necesidades de los ciudadanos, así como en asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa. Las prioridades son las siguientes:

- *Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales* (el espacio de libertad, seguridad y justicia, debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales).
- *Una Europa de la ley y la justicia* (debe darse prioridad a los mecanismos destinados a facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión).
- *Una Europa que protege* (elaboración de una estrategia de seguridad interior, pero que permita proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos europeos y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas).
- *Acceso a Europa en un mundo globalizado* (permitir el acceso a Europa de los empresarios, turistas, estudiantes etc. y de todos aquellos que tengan un interés legítimo en acceder al territorio de la UE).
- *Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo* (desarrollar una política de migración europea previsoras y global, basada en la solidaridad y la responsabilidad, y que responda a las prioridades y necesidades de los Estados miembros, permitiendo a los nacionales de terceros países desarrollar plenamente su potencial. Además para mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la UE, señala la necesidad de impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal).



- *El papel de Europa en un mundo globalizado* (La dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería ser tomada en cuenta en los demás aspectos de la política exterior de la UE y ser totalmente coherente con los mismos).

Para el logro de estas prioridades, el programa se dota de una serie de **instrumentos**, como son: la confianza mutua entre las autoridades y servicios de los Estados miembros; la aplicación efectiva de los instrumentos institucionales existentes; la legislación (cuya calidad, y coherencia jurídica debe mejorarse); un aumento de la coherencia entre los elementos externo e interno del trabajo sobre libertad, seguridad y justicia; la evaluación, entre otras, de las políticas en este ámbito (informando siempre al Parlamento Europeo y a los Parlamentos Nacionales) y de la eficacia de los instrumentos jurídicos adoptados a escala de la Unión; la formación en las cuestiones relacionadas con la UE (especialmente para jueces, fiscales, funcionarios judiciales, agentes de policía, aduanas y fronterizos); una mejor comunicación a los ciudadanos y profesionales de los resultados concretos en este ámbito; el diálogo con la sociedad civil (se insta a las instituciones de la Unión a entablar un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil); y finalmente la financiación, cuyo marco actual finaliza en el 2013.

Este documento, dedica una parte importante a los **ámbitos de migración y asilo**, refiriéndose a la necesidad:

- de colaboración entre los Estados miembros, desde la responsabilidad y la solidaridad;
- de mejorar la coherencia entre las políticas de migración y otras políticas como por ejemplo la política exterior y de desarrollo;
- de establecer una política de migración dinámica y global, consolidando, desarrollando y aplicando el enfoque global de la migración de la UE (que se estableció en 2005, a iniciativa española, y desde entonces el Consejo Europeo ha destacado la necesidad de que la política de la UE en migraciones forme parte integrante de la política exterior de la UE);
- de que se aprovechen al máximo los efectos positivos de la migración en el desarrollo, reduciendo al mínimo los negativos;
- de crear sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo de los Estados Miembros y al mismo tiempo permitan a los migrantes el aprovechamiento pleno de sus competencias y cualificaciones;
- de establecer unas políticas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal, y de modo especial, contra la trata y la introducción ilegal de personas (en este sentido deben seguir siendo prioritarias la gestión integrada de fronteras y la cooperación con los países de origen y tránsito así como la cooperación policial y judicial, junto con una política de retorno efectiva y sostenible pero que respete los derechos fundamentales);
- de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional;



- de tener en cuenta la importancia de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia;
- de establecer un plan de acción en materia de derechos humanos para promover sus valores en la dimensión exterior de las políticas de libertad, seguridad y justicia....etc.

Queremos señalar de forma más específica, el apartado dedicado a las “*políticas anticipatorias respecto de los migrantes y sus derechos*”, donde la UE reconoce que es necesario garantizar un **trato justo** a los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, confiriéndoles derechos y deberes comparables a los de los ciudadanos comunitarios. Y para conseguirlo, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar propuestas, por una parte respecto a la consolidación de toda la legislación en el ámbito de la inmigración, comenzando por la migración legal; y por otra a la evaluación, y, en caso necesario, la revisión de la Directiva sobre reagrupación familiar.

El apartado dedicado a la “*integración*”, señala que ésta es clave para ser capaces de aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración, y por ello establece como objetivo de las políticas de integración de los Estados miembros, el conferir derechos, responsabilidades y oportunidades comparables para todos, equilibrando los derechos y los deberes de los migrantes. Además estas políticas deben de coordinarse con otros ámbitos, como son las políticas de empleo o de educación.

Y dentro de las actuaciones promovidas por el Consejo Europeo para lograr este objetivo, destacamos la incorporación de las cuestiones de integración de forma general en todos los ámbitos de las políticas pertinentes, así como el desarrollo de indicadores fundamentales, que permitan realizar, en un número limitado de ámbitos políticos (educación, empleo.....), un seguimiento de los resultados de las políticas de integración.

Este Programa, como era de esperar, dedica un apartado específico a la lucha contra la inmigración ilegal, que define como una prioridad fundamental a la hora de elaborar una política común de inmigración. Y establece como prioridades la lucha contra la trata y la introducción ilegal de personas, la gestión integrada de fronteras y la cooperación con los países de origen y tránsito, con el apoyo de la cooperación policial y judicial.

Uno de los elementos fundamentales en esta lucha contra la inmigración ilegal, es la existencia de una política de retorno efectiva y sostenible, así los Estados miembros y la UE deben intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen de forma irregular, asignando los fondos financieros que sean necesarios para lograrlo. Eso si, siempre respetando el principio de no devolución, los derechos fundamentales y la dignidad de los repatriados.

También se incide, entre otras medidas, en el fomento del retorno voluntario, incluso “a través del desarrollo de sistemas de incentivos, formación, reintegración y subsidios”, y en la celebración de acuerdos de readmisión eficaces y operativos, para los que se incluye una evaluación, así como un mecanismo para realizar el seguimiento de su aplicación.



El Programa de Estocolmo dedica un apartado específico al problema de los *menores inmigrantes no acompañados*, que suponen un reto al tratarse de un grupo especialmente vulnerable. Sobre ellos se establecen unas áreas de atención prioritarias:

- El intercambio de información y buenas prácticas.
- La introducción ilegal de estos menores.
- La cooperación con los países de origen.
- Las cuestiones de la determinación de la edad.
- La identificación y búsqueda de la familia.
- La necesidad de prestar una especial atención a estos menores en el contexto de la trata de seres humanos.

A este respecto la Comisión deberá desarrollar el Plan de Acción correspondiente.

Por lo que respecta a la valoración de este Programa, será necesario ver en que términos se establece el Plan de Acción que lo desarrolle, si bien, ya desde este momento coincidimos con la Confederación Europea de Sindicatos, en el desacuerdo con algunos puntos del mismo:

- Es lamentable que en ninguna parte de este Programa se haga mención al importante papel de los Interlocutores Sociales, ni siquiera en el apartado dedicado a la concertación de la migración con las necesidades del mercado laboral nacional, y que sin embargo uno de los instrumentos establecidos para aplicar este Programa sea el “Diálogo con la sociedad civil”: “... entablar un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”.

Esperemos que la Presidencia Española, ejerza su influencia y experiencia en este tema, para corregir este “olvido”, por lo menos en el subsiguiente Plan de Acción. En este sentido, la Confederación Europea de Sindicatos tiene la intención de reivindicar que se consulte a los Interlocutores Sociales en el marco del Diálogo Social Europeo, que tan buenos frutos dio en el pasado como fue la Declaración de Florencia (1995), y no podemos por menos que estar totalmente de acuerdo.

- A su vez, en este Programa se menciona la potenciación de los partenariados con los terceros países, y habrá que estar muy vigilantes con el contenido de los mismos, ya que la tendencia es que se enmarquen en la lucha contra la inmigración ilegal, centrándose por tanto casi de forma exclusiva en los acuerdos bilaterales de readmisión.
- Por lo que respecta a los Derechos Fundamentales, estos se ven reforzados con la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa, así como con la prioridad establecida en el Programa de Estocolmo de la adhesión, por parte de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo la realidad es que falta la coherencia en ocasiones con estos



Unión General de Trabajadores
COMISIÓN EJECUTIVA CONFEDERAL

Asunto:

PROGRAMA DE ESTOCOLMO

principios y la UE debería ser vigilada de forma mucho más estricta por la Agencia de Derechos Fundamentales de Viena.

- Por otra parte, si bien el Programa de Estocolmo incluye el tema de la lucha contra la trata y la introducción ilegal de personas (ámbito donde se recomienda “un dialogo ampliado entre todos los interesados, incluyendo especialmente a la sociedad civil”), no menciona en ninguna parte a la explotación laboral. Tampoco hay referencias a la lucha contra la economía sumergida que si se recogía en el Programa de La Haya.

En general podemos decir, que si bien este Programa, insiste en la necesidad de la coherencia, entre la política de migración y otras políticas, como la exterior y de desarrollo, de empleo, sanidad, educación etc., nunca ha estado más lejos de conseguirse este objetivo, sobre todo a la luz de los últimos desarrollos legislativos comunitarios, unos ya en vigor y transpuestos y otros todavía inmersos en el procedimiento legislativo. La tan proclamada integración de los nacionales de terceros países y la igualdad de derechos de aquellos que residen legalmente en la UE, estaba más cerca de lograrse en los tiempos del Consejo Europeo de Tampere (1999) cuando se dio el impulso político a la creación del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, y se instaba a poner en marcha “una política de integración más decidida” encaminada “a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”, que ahora.

En estos momentos la Confederación Europea de Sindicatos, esta valorando la oportunidad de elaborar ya su postura sobre este Programa de Estocolmo, para someterla a la aprobación del Comité ejecutivo que se reunirá en junio, o bien esperar a la presentación del Plan de Acción en el mes de junio, para tener más elementos de valoración, pero parece ser que este Plan, no será presentado hasta el mes de mayo o junio.

Almudena Fontecha López
Secretaria Confederal para la Igualdad

Ana María Corral Juan
Responsable Dpto. Confederal de Migraciones