PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Desarrollo

2005/0049(COD)

1.2.2006

OPINIÓN

de la Comisión de Desarrollo

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios
(COM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Ponente de opinión: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

BREVE JUSTIFICACIÓN

1. Un programa marco de solidaridad

La Comisión Europea presenta, bajo el nombre de «Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2008-2013»[1] tres decisiones del Consejo y del Parlamento Europeo (sujetas al procedimiento de codecisión) y una Decisión del Consejo (sujeta al procedimiento de consulta). Con estas propuestas, se pretende aumentar la coherencia y armonizar la política de inmigración de la Unión Europea. La ratificación del Tratado constitucional por parte de todos los Estados miembros hubiera facilitado la tarea de las instituciones, si bien la Unión dispone actualmente de suficientes instrumentos jurídicos para avanzar en este ámbito.

La propuesta tiene por objeto reforzar la solidaridad entre los Estados miembros en lo relativo a la gestión y la financiación de los costes derivados de la acogida de los inmigrantes. La inmigración es una prioridad para la Unión Europea, como lo han señalado en reiteradas ocasiones la Comisión y el Parlamento. Cabe destacar que las dotaciones de los cuatro Fondos previstos en el paquete no deberían ser transferibles entre sí. La Comisión de Desarrollo debe velar por que, en el marco del debate sobre las perspectivas financieras, no se reduzca la dotación financiera actual de los instrumentos en aras de la realización del objetivo de gestión común, e incluso sería deseable un aumento de las dotaciones.

2. La creación del Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013

De conformidad con lo solicitado en el Programa de La Haya[2], el Fondo para el retorno se incluirá en el programa marco en 2008. Los principales objetivos del Fondo son la creación, la mejora de la organización y la ejecución de una gestión integrada de los retornos por parte de los Estados miembros, así como el refuerzo de la cooperación entre los mismos. En este contexto, también es importante establecer una definición común de las categorías de personas a las que se puede obligar al retorno, así como la aplicación de normas comunes en materia de política de retorno. La propuesta de directiva relativa a procedimientos y normas comunes[3] tiene por objeto armonizar a escala de la Unión Europea los procedimientos de retorno. Se han previsto acciones preparatorias en este ámbito en 2005 y 2006[4]. El Fondo asciende en total a 759 millones de euros para el periodo 2008-2013.

3. La posición del ponente

Teniendo en cuenta el hecho de que la ejecución de las normas adoptadas en la Unión Europea (por ejemplo, el acervo de Schengen) por el momento ocasiona cargas desiguales a los diferentes Estados miembros, es necesario un mecanismo de solidaridad que, en primer lugar, garantice el mismo trato para todos los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes, respetando plenamente las normas relativas a los derechos humanos.
Además, cabe tener muy presente que el debate en torno a la solidaridad no sólo debe afectar

[1] COM(2005)0123, 6.4.2005
[2] Vistas las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de los días 4 y 5 de noviembre en Bruselas.
[3] COM(2005)0391, 1.9.2005
[4] Programa RETURN 2005-2006, 15 000 000 de euros.

a los Estados miembros, sino que la noción de solidaridad debe ser válida para todos los países afectados, incluidos los terceros países. El ponente manifiesta su satisfacción por el exhaustivo debate actual, a la vista de los beneficios que la política de desarrollo puede aportar a una política eficaz en materia de inmigración. Los hechos acaecidos estos últimos meses en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla han puesto una vez más en evidencia la necesidad de «más desarrollo para menos migración». El ponente considera que debe existir un cierto equilibrio entre la seguridad y la solidaridad con los inmigrantes.

Visto que se trata de directrices de programas marco para una perspectiva financiera, los textos sólo esbozan las dimensiones que los programas plurianuales deberán concretar. Por esta razón, las propuestas se prestan poco a modificaciones concretas y los textos parecen tener en cuenta los debates de los últimos años, pero será necesario seguir de cerca la articulación concreta de estas propuestas.

No obstante, el ponente propone reforzar la importancia de algunos aspectos del Fondo para el retorno. En primer lugar, en el artículo relativo a los objetivos generales de la propuesta se debe incluir el vínculo entre los refugiados y la política de desarrollo. A continuación, y vistos los continuos esfuerzos por aumentar la armonización de la acción comunitaria en el ámbito de una política de retorno común, el ponente considera muy modesto reservar sólo el 7% del presupuesto a las medidas comunitarias. El ponente reitera una vez más que el retorno ha de hacerse, sin perjuicio de la situación administrativa de los retornados, respetando escrupulosamente los derechos humanos. Este enfoque favorece, entre otros, los programas de retorno voluntario, junto con medidas de reintegración y asistencia después del retorno. No obstante, la propuesta deja un asunto en suspenso, la definición común de las «buenas prácticas» en caso de retorno forzoso, respetando plenamente los derechos fundamentales de las personas de que se trata.

Debe prestarse especial atención a las regiones de la UE que sufren una mayor presión migratoria, debido a la densidad de la población, el espacio reducido, la distancia o las condiciones geográficas. Estas circunstancias excepcionales reducen la capacidad de gestión migratoria, que debe reforzarse con medidas adecuadas. Ello debe estar explícitamente establecido en los planes integrados de retorno.

Desde el punto de vista del ponente, es muy importante que la propuesta vaya acompañada del fortalecimiento de las relaciones con los países de origen de los retornados. El ponente señala que la propuesta tiene en cuenta de manera muy positiva las acciones y estrategias encaminadas a hacer que los gobiernos y la sociedad civil de los terceros países participen en la elaboración de una política de retorno sostenible. La propuesta recoge lo solicitado en la opinión de la Comisión de Desarrollo incluida en el informe de iniciativa sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los emigrantes[1]. Teniendo en cuenta estas observaciones y su aplicación concreta, el ponente apoya esta propuesta de decisión como un paso necesario hacia una política de retorno común en la Unión Europea.

ENMIENDAS

[1] A6-0136/2005

La Comisión de Desarrollo pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore en su informe las siguientes enmiendas:

Texto de la Comisión[1]	Enmiendas del Parlamento
Enmienda 1 Artículo 2, apartado 1	
1. El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones mediante el uso del concepto de la gestión integrada y de conformidad con la legislación comunitaria en este ámbito.	1. El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones mediante el uso del concepto de la gestión integrada y de conformidad con la legislación comunitaria en este ámbito***, así como con la legislación de los países de origen y los principios generales de la política de desarrollo***.
Justificación	
Los objetivos generales del Fondo para el retorno no se pueden definir teniendo solamente en cuenta las razones de los refugiados para abandonar su país. Por ello, entre los objetivos, no sólo hay que apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros, sino también tener presentes las posibilidades de actuar antes de que los refugiados abandonen sus países, como por ejemplo, las cláusulas bilaterales entre la Unión y los países de origen y las repercusiones positivas de la consecución de los Objetivos del Milenio para el desarrollo en lo relativo a la reducción de la pobreza. Asimismo, la política de desarrollo cumple una función importante para preparar las condiciones para las personas que regresen a sus países de origen.	
Enmienda 2 Artículo 3, apartado 2, guión 1	
– se basen en una evaluación global de la situación en el Estado miembro en cuanto a la población destinataria y los retos de las operaciones previstas (tales como los relacionados con la obtención de documentos de viaje y otros obstáculos de carácter práctico al retorno). La evaluación global se realizará en cooperación con todas las autoridades y partes interesadas pertinentes; y	– se basen en una evaluación global de la situación en el Estado miembro***, prestando especial atención a las regiones que sufren una gran presión migratoria,*** en cuanto a la población destinataria y los retos de las operaciones previstas (tales como los relacionados con la obtención de documentos de viaje y otros obstáculos de carácter práctico al retorno). La evaluación global se realizará en cooperación con todas

[1] Pendiente de publicación en el DO.

	las autoridades y partes interesadas pertinentes; y

Justificación

Debe prestarse especial atención a las regiones de la UE que sufren una mayor presión migratoria, debido a la densidad de la población y al espacio reducido o las condiciones geográficas. Es necesario prestarles una atención particular para garantizar las condiciones de aplicación de la presente Decisión.

Enmienda 3
Artículo 4, apartado 2, letra c)

c) Elaboración de planes de retorno integrados conjuntos y su aplicación, incluidos programas de retorno voluntario conjuntos en relación con determinados países de origen, antigua residencia o tránsito;	c) Elaboración de planes de retorno integrados conjuntos y su aplicación, incluidos programas de retorno voluntario conjuntos en relación con determinados países de origen, antigua residencia o tránsito***, respetando el derecho de cada persona que regresa voluntaria o forzosamente a ser tratado y asesorado de manera individual***;

Justificación

Si bien existen sinergias evidentes según las acciones y los países de retorno o la pertenencia a un grupo determinado, ello no puede privar a los repatriados de su derecho a ser tratados y asesorados de manera individual.

Enmienda 4
Artículo 4, apartado 2, letra i)

i) Medidas conjuntas para supervisar la situación de los retornados y la sostenibilidad de su situación después del retorno.	i) Medidas conjuntas para supervisar la situación de los retornados y la sostenibilidad de su situación después del retorno***, a condición de contar con el acuerdo previo de las personas de que se trata***.

Justificación

El seguimiento de los retornados en su país de origen debe hacerse siempre con su consentimiento previo. La persona tiene todo el derecho de rechazar esta intromisión en su vida privada.

Enmienda 5
Artículo 4, apartado 5

5. Las acciones tendrán en cuenta la específica situación de las personas vulnerables, como menores, menores no acompañados, minusválidos, ancianos, mujeres embarazadas, progenitores solos con hijos menores y personas que han sufrido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.	5. Las acciones tendrán en cuenta la específica situación de las personas vulnerables, como menores, menores no acompañados, minusválidos, ancianos, mujeres embarazadas, progenitores solos con hijos menores y personas que han sufrido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual***, garantizando ante todo y en todas las acciones el respeto total de las normas relativas a los derechos humanos***.

Justificación

En todas las acciones se debe dar la máxima prioridad al respeto total de los derechos humanos. Conociendo las circunstancias a menudo precarias de los retornos forzosos, es indispensable respetar la dignidad del ser humano y sus derechos, todavía muy vilipendiados en las prácticas actuales.

Enmienda 6
Artículo 6, apartado 1

1. El Fondo podrá financiar, a iniciativa de la Comisión, y dentro del límite del ***7 %*** de sus recursos disponibles, acciones, en materia de política de inmigración e integración y medidas aplicables al grupo destinatario a que se refiere el artículo 7, transnacionales o de interés comunitario («acciones comunitarias»).	1. El Fondo podrá financiar, a iniciativa de la Comisión, y dentro del límite del ***15 %*** de sus recursos disponibles, acciones, en materia de política de inmigración e integración y medidas aplicables al grupo destinatario a que se refiere el artículo 7, transnacionales o de interés comunitario («acciones comunitarias»).

Justificación

El límite del 7% del presupuesto destinado a las acciones comunitarias de este instrumento financiero no basta en modo alguno para cumplir los objetivos enunciados en la propuesta. Para «facilitar la cooperación y colaboración prácticas» (p. 9), es necesario un importe más elevado.

Enmienda 7
Artículo 19, apartado 1

1. Para cada programa plurianual, la Comisión adoptará unas orientaciones	1. Para cada programa plurianual, la Comisión adoptará unas orientaciones

estratégicas que establecerán el marco de intervención del Fondo, habida cuenta de los progresos realizados en el desarrollo y aplicación de la legislación comunitaria en materia de retorno y las medidas adoptadas por la Comunidad en materia de inmigración ilegal, así como de la distribución indicativa de los recursos financieros del Fondo para el período del programa plurianual.	estratégicas que establecerán el marco de intervención del Fondo, habida cuenta de los progresos realizados en el desarrollo y aplicación de la legislación comunitaria en materia de retorno y las medidas adoptadas por la Comunidad en materia de inmigración ilegal, así como de la distribución indicativa de los recursos financieros del Fondo para el período del programa plurianual***, garantizando en todo momento el pleno respeto de las normas relativas a los derechos humanos***.

Justificación

En todas las acciones se debe dar la máxima prioridad al respeto total de los derechos humanos. Conociendo las circunstancias a menudo precarias de los retornos forzosos, es indispensable respetar la dignidad del ser humano y sus derechos, todavía muy vilipendiados en las prácticas actuales.

PROCEDIMIENTO

Título	Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios
Referencias	COM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD)
Comisión competente para el fondo	LIBE
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	DEVE 22.6.2005
Cooperación reforzada − fecha del anuncio en el Pleno	
Ponente de opinión Fecha de designación	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Ponente de opinión sustituido	
Examen en comisión	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2006
Fecha de aprobación	25.1.2006
Resultado de la votación final	+: 21 –: 1 0: 1
Miembros presentes en la votación final	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská y Mauro Zani
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker y Gabriele Zimmer
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	
Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)	