PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre readmisión
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Maria da Assunção Esteves

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 6

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre readmisión (COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Procedimiento de consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta de Decisión del Consejo (COM(2006)0191)[1],

– Vistas la letra b) del apartado 3 del artículo 63 y la primera frase del primer párrafo del apartado 2 del artículo 300 del Tratado CE,

– Visto el primer párrafo del apartado 3 del artículo 300 del Tratado CE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0168/2006),

– Vistos el artículo 51 y el apartado 7 del artículo 83 de su Reglamento,

– Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores (A6-0000/2006),

1. Aprueba la celebración del acuerdo;

2. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y de la Federación de Rusia.

[1] Pendiente de publicación en el DO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Historia y justificación del acuerdo

1.1 Historia

El acuerdo de readmisión entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa es el quinto de este tipo que ha negociado y celebrado la Comunidad con un país no perteneciente a la Unión Europea. La celebración de un acuerdo de readmisión con Rusia se incluyó entre las medidas propuestas en la estrategia común de la UE adoptada el 4 de junio de 1999. La primera ronda de negociaciones se celebró en Moscú el 23 de enero de 2003. Desde octubre de 2004, las negociaciones se desarrollaron paralelamente a las del acuerdo UE-Rusia de facilitación del visado. Ambos acuerdos se rubricaron oficialmente en Moscú el 4 de abril de 2006. Puesto que el acuerdo de facilitación del visado y el acuerdo de readmisión están vinculados, los dos deben celebrarse, firmarse y entrar en vigor simultáneamente. La idea que subyace en ambos es la de compensación política recíproca.

El contenido final del acuerdo de readmisión con Rusia se puede resumir así: las obligaciones de readmisión definidas en el acuerdo (artículos 2 a 5) se basan en una norma de reciprocidad y son aplicables tanto a los nacionales de las partes contratantes (artículos 2 y 4) como a nacionales de terceros países y apátridas (artículos 3 y 5). El acuerdo contiene además disposiciones relativas a las condiciones de readmisión (artículos 3 y 5), a las operaciones de tránsito (artículos 14 y 15, en relación con el anexo 6), a aspectos técnicos del procedimiento de readmisión (artículos 6 a 13, en relación con los anexos 1 a 5), a las normas sobre costes, protección de datos y relación con otras obligaciones internacionales (artículos 16 a 18) y a la composición del Comité Mixto de Readmisión y sus atribuciones y competencias (artículo 19). Para que el acuerdo se pueda ejecutar en la práctica, el artículo 20 obliga a Rusia a celebrar protocolos bilaterales de aplicación con todos los Estados miembros.

1.2. Justificación

Los acuerdos de readmisión se inscriben en la estrategia más amplia de la Unión sobre gestión de la migración, que tiene un fin primordialmente preventivo y se basa en la cooperación con los países de origen y de tránsito. La readmisión constituye el último recurso. Se debe preferir el retorno voluntario antes que la repatriación forzosa. Sin embargo, la estrategia establecida por la Unión siguiendo estas directrices no siempre encuentra la expresión práctica adecuada. Dada la dificultad de organizar una cooperación eficaz con los países de origen, la Unión ha buscado, sobre todo, medios para devolver a los inmigrantes con mayor celeridad. Un aspecto que con frecuencia se pasa por alto es a qué se tienen que enfrentar los inmigrantes cuando se encuentran en tránsito, así como a su llegada a sus países de origen.

Una política dirigida a regular la inmigración ilegal debe ir asociada indisolublemente a una política de derechos humanos. Para tener legitimidad, los acuerdos de readmisión deben descartar un enfoque sumario o simplistamente técnico de la inmigración ilegal, en favor de un enfoque humanitario. La cuestión de la readmisión no es tan simple como pueda parecer a primera vista. Un procedimiento de readmisión justo implica que las partes contratantes han

de tener una estructura estatal inequívocamente democrática y que la organización de sus instituciones y su práctica política debe garantizar los derechos humanos sin lugar a dudas.

Las relaciones entre la UE y Rusia atraviesan una fase crítica. La materialización de un nuevo acuerdo de asociación y cooperación después de 2007 depende de cómo se perciba la situación de los derechos humanos en Rusia.

2. Papel del Parlamento

Cuando se celebran acuerdos internacionales, no tiene sentido que el Parlamento actúe exclusivamente como observador. De hecho, no se le consulta hasta la fase en la que ya no es posible cambiar el contenido de un acuerdo ni impedir que se celebre. Es cierto que el artículo 300 del Tratado CE sólo prevé la consulta al Parlamento en estos casos. En cambio, el Consejo y la Comisión han de mantener al Parlamento regularmente informado una vez iniciadas las negociaciones: la obligación de cooperar de buena fe (artículo 10 del Tratado) es aplicable no sólo a las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, sin también a las relaciones entre las propias instituciones. El Parlamento seguirá instando al Consejo y a la Comisión a que cumplan con esta obligación de información siempre que, en el futuro, la UE celebre acuerdos con países no miembros.

El Parlamento acoge con satisfacción que pronto vaya a ver la luz una *directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes y procedimientos para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio* (COM(2005)0391 – 2005/0167(COD)); esta directiva está sujeta a codecisión y sus principios esenciales se deberán observar en cada acuerdo de readmisión específico.

La cuestión de los acuerdos internacionales y el complejo tema de la migración que entrañan exigen que las decisiones europeas se tomen sobre una base democrática. Por otra parte, el Tratado Constitucional aportará a la política exterior de la Unión los elementos necesarios de unidad, coherencia y poder de decisión parlamentario.

3. Política de repatriación y derechos humanos: condiciones relativas al contexto y al procedimiento

Los derechos humanos han de ocupar un lugar prioritario en el acuerdo de readmisión. Ello implica que es necesario crear unas condiciones que permitan el respeto a la dignidad de los inmigrantes ilegales. Los acuerdos de readmisión son, fundamentalmente, una cuestión humana y no técnica. La Unión no debe eludir el esfuerzo necesario para que el acuerdo tenga éxito.

Condiciones relativas al contexto

3.1.1. Con miras a establecer un área común de libertad, seguridad y justicia, la Unión ha declarado que apoyará la reforma del sistema judicial en Rusia y la gestión de las fronteras del país. El Parlamento insta al Consejo y a la Comisión a que hagan lo posible en este sentido y fomenten, además, cursos de formación para funcionarios de fronteras y de inmigración.

3.1.2. El Parlamento sostiene que se debe mejorar la capacidad de Rusia para gestionar la migración a fin de que las autoridades del país puedan asumir las responsabilidades que les corresponderán en virtud del acuerdo de readmisión cuando entre en vigor.

3.1.3. Al Parlamento le preocupa que no exista un marco regulador para la aplicación del acuerdo.

3.1.4. El Parlamento insta a la Comisión a que proporcione a las autoridades rusas los conocimientos especializados que necesita para cumplir con sus obligaciones con arreglo a criterios internacionales.

3.1.5. El Parlamento pide un diálogo cada vez más intenso con Rusia en materia de derechos humanos. Rusia no ha ratificado aún el Protocolo nº 6 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, relativo a la abolición de la pena de muerte en tiempos de paz; no ha firmado el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; no ha ratificado la Convención de la Haya sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños; no coopera plenamente con los comités del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas para la prevención de la tortura; no ha completado el procedimiento para ratificar la Carta Social Europea; ni ha reformado su fiscalía pública de conformidad con los compromisos que contrajo en el marco del Consejo de Europa.

3.1.6. Aunque el texto del acuerdo se refiera específicamente a los tratados internacionales firmados por las partes (artículo 18), es lícito insistir en que se ejerza un control activo para asegurarse de que la readmisión de los inmigrantes por las autoridades rusas sea compatible con los criterios más estrictos en materia de derechos humanos. Los informes cada vez más frecuentes de que Rusia avanza hacia el autoritarismo causan una extrema inquietud en el Parlamento (véanse, por ejemplo, la *resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones UE-Rusia*, DO C 117E de 18.5.2006, p. 235, y la *resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en Rusia y la nueva legislación en materia de ONG*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Una política de repatriación acorde con los valores de la Unión no se puede basar en un enfoque de orden público exclusivamente represivo, sino estar inscrita en el marco más amplio de otras políticas. Lo que de hecho se necesita es un *plan de acción* dirigido a:

i) intensificar la cooperación al desarrollo con los países de origen;

ii) medir el alcance efectivo de las repatriaciones realizadas por los Estados miembros;

iii) idear unas disposiciones de supervisión conjuntas con los países con los que se hayan negociado acuerdos o cláusulas de readmisión;

iv) fomentar activamente la coherencia entre la Unión y los Estados miembros en lo que respecta a la formación y a la aplicación de los acuerdos bilaterales;

v) promover un diálogo más intenso y estructurado con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con el Consejo de Europa.

3.1.8. Ciertamente se puede decir que se plantea un gran reto para la política exterior de la Unión, uno de cuyos aspectos más importantes y sensibles es el de la inmigración. Ésta requiere que las responsabilidades de la Unión en materia de entrada y repatriación mantengan un equilibrio, algo que todavía no se ha conseguido. Requiere, asimismo, un enfoque integrado que englobe la migración en ambas direcciones. El reto consiste en crear dentro de la Unión un nuevo orden institucional que permita establecer una estrategia conjunta y extender el poder de decisión del Parlamento al tema en su totalidad. La única opción posible es la racionalidad democrática o, dicho de otro modo, un procedimiento de codecisión.

3.1.9. Las condiciones antes descritas formarían el marco ideal para una estrategia conjunta de retorno de los inmigrantes ilegales. Los ministros de Asuntos Exteriores y los responsables de temas de inmigración tendrán que mantener frecuentes reuniones con el Parlamento y la Comisión para determinar las líneas generales de dicha estrategia y vigilar atentamente su aplicación.

Las cuestiones de inmigración y la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores son una prueba de fuego del éxito de las relaciones de la UE con sus vecinos. Una política de repatriación que no disponga de una base firme, y en una situación en que la clase política europea no asuma sus plenas responsabilidades, no es justificable a la luz de los valores de la Unión.

3.2. Condiciones relativas al procedimiento

Es un hecho innegable que el retorno conlleva una crisis aguda.

La Unión debe velar por que, en el procedimiento de retorno, los Estados miembros y Rusia respeten los derechos básicos de los interesados, especialmente los derechos de más interés en los ámbitos sociales de los que parte la migración: ausencia de discriminación, inviolabilidad física y psicológica, protección de las familias, condiciones dignas cuando las personas son retenidas o están pasando por el procedimiento de tránsito, y salvaguardias esenciales sobre el derecho a defenderse. Estos derechos deben formar la base obligatoria para valorar si las partes contratantes cumplen el acuerdo y actúan de buena fe.

i) ¿Cómo se asegurarán la Comisión y el Consejo de que se respetan los derechos mencionados en caso de repatriación y, especialmente, de repatriación en masa?

ii) ¿Qué acuerdos de supervisión conjuntos se proponen establecer con Rusia?

iii) ¿Qué criterios se aplicarán para determinar si el país al que regresan los inmigrantes ofrece unas garantías de justicia en su sistema judicial y de democracia en su sistema político?

iv) ¿Qué disposiciones se tomarán para intercambiar información sobre los países de destino de los apátridas? ¿O son dichos países un espacio en blanco a los efectos de acuerdo?

3.2.1. Por lo tanto, se deben garantizar los derechos en todo el procedimiento. El texto del acuerdo suscita varios interrogantes.

3.2.1.1. En lo que respecta a los solicitantes de asilo

El texto del acuerdo no excluye explícitamente a los solicitantes de asilo. Por consiguiente, podría conducir a la readmisión de aquellos cuyas solicitudes no se hubieran estudiado ya por separado o hubieran sido rechazadas o consideradas inadmisibles en aplicación del concepto de «tercer país seguro».

El Parlamento pide a la Comisión que plantee esta cuestión en el Comité Mixto de Readmisión y que pida salvaguardias para que los solicitantes de asilo puedan beneficiarse de un procedimiento de asilo que respete su estatus en el Derecho internacional, extendiendo también el principio de no devolución (*«non-refoulement»*).

Lo que se debe garantizar es que no se erosione la protección internacional específica ofrecida a las personas a las que se ha concedido el asilo y a los refugiados.

3.2.1.2. En lo que respecta a los nacionales de terceros países y apátridas

i) ¿Cómo se obtendrá información sobre la situación de los derechos humanos en los países de destino de los nacionales de terceros países y apátridas?

ii) En la lista del artículo 18 se debería mencionar expresamente el estatuto de los apátridas definido en la Convención de las Naciones Unidas de 1954. Hay que reconocer que la lista no es exhaustiva; pero una referencia explícita al estatuto de los apátridas serviría para instruir a las autoridades administrativas.

3.2.2. Por el hecho de no extenderse a la vigilancia de los derechos humanos, las atribuciones del Comité Mixto de Readmisión (artículo 19) son claramente deficientes e intrínsicamente sesgadas. Por definición, un acuerdo relativo a las personas no puede ser tratado como un acuerdo puramente técnico.

Por ello el Parlamento recomienda que entre las atribuciones del Comité de Readmisión Conjunto se incluya la de vigilar los derechos humanos en cada una de las fases de la readmisión.

3.2.3. El procedimiento acelerado (artículo 6, apartado 3) apunta a una inquietante presunción irreversible con respecto a la situación irregular de las personas en él contempladas. ¿Qué se ha dispuesto en este sentido sobre las salvaguardias que brinda el derecho a ser defendido? ¿Cómo puede el procedimiento acelerado conciliarse en la práctica con la condición específica de los solicitantes de asilo en el Derecho internacional?

3.2.4. En lo que respecta a la autorización del tránsito: en la lista de salvaguardias del artículo 14 no figuran salvaguardias para proteger a los niños, la unidad familiar o la inviolabilidad física y psicológica de los inmigrantes ilegales, ni tampoco salvaguardias esenciales sobre el derecho a ser defendido. Dichas salvaguardias, sin embargo, constituyen el núcleo indispensable de un principio de humanidad que se debe observar para que el acuerdo

sea válido no sólo a la luz de los valores de la Unión, sino también de los principios tácitos del Derecho internacional.

3.2.5. El acuerdo de readmisión no contempla la posibilidad de establecer una relación complementaria al principio del retorno voluntario, según la cual se debe dar a un inmigrante ilegal un plazo determinado para irse voluntariamente, como primera alternativa a su repatriación forzosa.

3.2.6. Necesidad de una cláusula de derechos humanos: contrariamente a las opiniones expresadas recientemente por el Parlamento acerca de la negociación y celebración de acuerdos internacionales con países no miembros, el acuerdo de readmisión con Rusia no contiene ninguna cláusula recíproca sobre «derechos humanos y democracia» que, en caso de ser infringida, pudiera llevar a la suspensión o incluso a la terminación del acuerdo.

En el apartado 8 de su *resolución sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea* (2005/2057(INI)) el Parlamento instaba a «ampliar las cláusulas sobre derechos humanos y democracia a todos los acuerdos entre la Unión Europea y terceros países, ya sea industrializados como en desarrollo, incluidos los acuerdos sectoriales y los intercambios comerciales de asistencia técnica o financiera, siguiendo el ejemplo de lo que se viene realizando con los Estados ACP».

El Parlamento pide ahora a la Comisión y al Consejo que impongan una evaluación exhaustiva de la aplicación de los acuerdos celebrados para la readmisión de inmigrantes ilegales, basando dicha evaluación en los derechos humanos.

4. Observaciones finales

El verdadero problema con respecto al acuerdo de readmisión UE- Rusia reside en la cuestión de si la protección de los derechos humanos debe ocupar un lugar central o ser relegada a un segundo plano en virtud de un enfoque sumario de la repatriación, en el que el aspecto de la seguridad prime sobre el aspecto humanitario.

En los acuerdos de readmisión se debe resistir el impulso de confundir la inmigración ilegal con un delito, así como a la tentación de que la repatriación se convierta en el elemento central de la política de inmigración. No deben dejar que la preocupación sobre las cifras diluya la atención que han de recibir los derechos humanos individuales. Una sola violación de los derechos humanos es suficiente para motivar nuestra preocupación. En el acuerdo, la dimensión pragmática no debe eclipsar a la dimensión ética.

Las relaciones entre la Unión y Rusia están en continua expansión. Para que puedan considerarse un auténtico éxito, deben trascender lo puramente técnico y pasar a la esfera de los valores. Sólo así alcanzaremos el objetivo de una Europa más amplia, consciente de los valores fundamentales y capaz de dejar su impronta en el mundo.

Sobre la base de estas consideraciones da el Parlamento su consentimiento al acuerdo. Sólo existe una vara para medir la legitimidad de éste: la dignidad humana por encima de todo, como principio y fin último de las políticas de la Unión.