

1 – Historial

A partir del final del año 2002, la Unión Europea, en el marco de sus programas de lucha contra la inmigración clandestina emitía propuestas para la armonización de las legislaciones europeas sobre el alejamiento y la detención de las personas en situación irregular. Un libro verde (abril 2002), seguido de una comunicación de la comisión y de un plan de acción del Consejo sobre el retorno (noviembre 2002) preveían a largo plazo normas vinculantes y medidas operativas comunes. Es sobre este segundo aspecto en el en primer lugar se concentró la Unión: decisión sobre los charteres comunitarios (abril 2004), negociación de acuerdos de readmisión (en curso desde 2000), Directiva sobre la distribución de los costes financieros del alejamiento...

El 1 de septiembre del 2005 la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva sobre el retorno¹ de los residentes en situación irregular. El texto presentado por la comisión tiene por **objetivo armonizar a nivel europeo la legislación en cuanto a la retención y la expulsión de las personas en situación irregular**. No tiene por vocación la protección de las personas sino más bien la mejora de la eficacia de la expulsión. La idea es combinarlo, para su puesta en marcha concreta, con un Fondo para el retorno, actualmente en debate en el Parlamento Europeo.

La Comisión Europea envió a continuación su propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo, dado que las dos instituciones se encargan del examen de su contenido y de su adopción siguiendo, por primera vez en esta materia, el procedimiento de co-decisión. Eso significa que el dictamen del Parlamento, contrariamente a las directivas anteriores, es un dictamen vinculante a la misma altura que el del Consejo. La Directiva está pues en curso de negociación, en paralelo, en las dos instituciones.

El 12 de septiembre del 2007, **la comisión de las Libertades del Parlamento** votó un compromiso sobre el informe del diputado europeo alemán Manfred Weber (PPE). Y actualmente está prevista la votación en plenario para el 29 de noviembre. Lo que está en juego es de importancia para los parlamentarios que quieren a toda costa que el texto tenga éxito, puesto que probaría que el procedimiento de co-decisión es un instrumento fiable y que el Parlamento Europeo es capaz de negociar expedientes tan espinosos como el de la lucha contra la inmigración clandestina con el Consejo, por añadidura sobre propuestas legislativas.

En junio del 2007, la **Presidencia portuguesa** proponía un compromiso a los Estados miembros y emitía el deseo de ver el texto adoptado antes del final de su mandato (diciembre 2007).

¹ Propuesta de Directiva relativa a las normas y procedimientos comunes aplicables en los Estados miembros en cuanto al retorno de los nacionales de países terceros en residencia irregular (COM 2005.391 final).

Posteriormente, tendrá lugar un procedimiento de conciliación entre las dos instituciones.

2 - La actuación de las ONG

La Cimade, con sus socios europeos² había propuesto, a partir de agosto del 2005, una serie de "*principios comunes sobre el alejamiento de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo denegados*" que ponían de relieve los principios fundamentales que deben prevalecer en la elaboración de toda política de alejamiento "*incluso en la futura Directiva europea sobre el retorno*"³.

Entre estos nueve principios, la detención debe seguir siendo una excepción y solo utilizarse como último recurso y cuya duración máxima, la más corta posible, debe ser prevista por Ley. También, el del abandono de la prohibición del territorio europeo, el del retorno voluntario, la protección de las personas vulnerables contra el alejamiento, el recurso sistemático suspensivo contra una medida de alejamiento...

Luego, durante numerosos meses se llevó una campaña para la inclusión de enmiendas en el texto de los parlamentarios pidiendo la protección de los menores contra el alejamiento y la detención, que recogió la aprobación de numerosas asociaciones y parlamentarios⁴, pero que no fue aceptada, puesto que la comisión de las Libertades, a pesar de todo, votó un texto que permitía la detención de hasta 18 meses para los menores que acompañaban a sus familias.

El informe votado por la comisión de las Libertades sobre la Directiva de Retorno dista mucho de respetar los principios defendidos por las ONG. Pero aún, sobre algunos puntos, en particular la duración de la detención, endureció incluso la propuesta de la Comisión Europea que proponía 6 meses. **Hoy en día, ya no es concebible seguir esperando un cambio positivo del texto y de las modificaciones de fondo que permitirían que se respetasen las necesidades y la dignidad de los individuos.**

Esta es la razón por la que pedimos con insistencia que se rechace este texto.

3 - Contenido de la directiva

Si el texto evolucionó mucho entre la propuesta de la comisión en el 2005 y el compromiso alcanzado por la comisión de las Libertades civiles, de la justicia y de asuntos interiores del Parlamento en 2007, todavía **se trata de un texto que propone normas que institucionalizan el alejamiento y la detención de las personas en situación irregular.**

² Amnesty International Union Europea, Jesuit Refugee Service Europe, ECRE, Caritas Europa, PICUM, Human Rights Watch, CCME, Save The Children, Sensoa, Quakers, FCEI, Iglesia Evangelista Española

³ Principios comunes sobre el alejamiento de los migrantes en situación irregular y los solicitantes de asilo denegados

⁴ Web de la campaña : www.nominorsindetention.org

Se produce mientras que no se armonizaron normas estándar sobre la definición y el final de la estancia legal a nivel europeo, creando así las bases de una represión común antes de definir juntas las bases de la legalidad de la estancia.

Tal como ocurre con las directivas que armonizan el derecho de asilo en Europa, es un texto que no tiene por vocación ratificar las mejores prácticas sino alinearse sobre las normas mínimas de los Estados miembros, armonizando hacia abajo.

Los fundamentos de la Directiva⁵ se inspiran en el sistema alemán: una detención muy larga (18 meses), medidas de alejamientos combinadas con una prohibición sistemática de entrada en el territorio. Las protecciones contra el alejamiento y la detención son muy escasas.

a) Protecciones legales muy escasas contra el alejamiento

La Comisión de las Libertades mejora muy ligeramente la propuesta de 2005 añadiendo una lista un poco más amplia de personas vulnerables⁶, por otra parte reanudada por la Presidencia. Pero, así definidas, no se protege especialmente a estas personas. El texto hace alusión a ellas solamente en cuanto a las condiciones en las cuales deben ser mantenidas durante el período de alejamiento: las personas vulnerables deben ser tratadas "específicamente".

La comisión de las Libertades enuncia los principios resultantes de las obligaciones internacionales a las cuales están obligados los Estados miembros: ningún rechazo de los solicitantes de asilo (Convenio de Ginebra de 1951), interés superior del niño (Convenio Internacional de los Derechos del Niño 1990), protección de la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos humanos).

Pero ninguna disposición específica garantiza de manera operativa la puesta en práctica de tales obligaciones internacionales

Solo dos categorías parecen relativamente protegidas por la comisión: los menores no acompañados no *deberían* ser alejados ni detenidos y las personas enfermas *deben* recibir un permiso de residencia para los cuidados. La Presidencia no recoge estas protecciones.

¿Qué sucede de las otras categorías: mujeres embarazadas, menores con sus padres, personas teniendo lazos familiares en Europa, víctimas de tortura o de trata...? ¿No prevé la Unión Europea ninguna norma para su protección contra la detención o la violencia del alejamiento?

b) Una duración de detención desproporcionada

La detención puede ordenarse cuando la persona presenta un riesgo de fuga o una amenaza al orden público. La comisión de las Libertades, **en su informe, deja pues la puerta abierta a una detención "de control" encaminada no a retener las personas el tiempo de la organización de su alejamiento (como es aún el caso**

⁵ Tal como lo propone la comisión de las Libertades del Parlamento Europeo

⁶ Menores, menores no acompañados, minusválidos, ancianos, mujeres embarazadas, padres aislados, víctimas de torturas, violaciones, u otras formas de violencias físicas y psicológicas

en Francia), sino permite un verdadero aislamiento, un control sobre las poblaciones indeseables.

La definición de la propuesta de la comisión permite un verdadero internamiento administrativo y lo transforma en una norma europea.

Esta Directiva abre la vía a la generalización de prácticas ya en curso en algunos países, que consisten en privar de libertad a las personas migrantes, incluso durante el examen de sus solicitudes de asilo o de permisos de residencia.

Lo que viene a corroborar esta valoración es la duración de la retención administrativa o judicial que puede extenderse a 18 meses. La Comisión de las Libertades propone que la detención pueda prolongarse hasta 18 meses cuando el extranjero no coopere, cuando haya dificultades para obtener los documentos de viaje, o cuando este representa una amenaza para el orden público.

Cuando se sabe por experiencia que el alejamiento de un extranjero se lleva en la mayoría de los casos en los 10 primeros días de su detención⁷, está claro que la utilización de una duración tan larga tiene por objetivo castigar y controlar. La detención tal como se define por el Parlamento es una criminalización institucionalizada de los extranjeros en Europa.

c) Una pena sistemática de prohibición de acceso al territorio europeo

Una prohibición de acceso al territorio europeo podría combinar todas las medidas de alejamiento por 5 años al máximo. El Parlamento propone que esta prohibición de entrada al territorio no se imponga, y que pueda ser retirada o suspendida por razones humanitarias, u otros.

Esta prohibición ya existe en varios países europeos (España, Alemania, Polonia...). No puede sino crear situaciones absurdas e inaceptables, alejando por un período de tiempo muy largo personas que pueden tener toda su vida en Europa, y hundiendo necesariamente en la clandestinidad a las ~~y los~~ que querrían volver de nuevo. Tal medida convertiría también a cualquier persona sin papeles en un culpable doblemente castigado, expulsándole y prohibiéndole volver de nuevo.

4 - Principales dispositivos de alejamiento y de detención que existen en Europa

Los Estados miembros de la Unión Europea se han dotado de todos los dispositivos de alejamiento y de detención de las personas en residencia irregular, diferentes en función de las realidades geográficas, políticas y económicas. Estos sistemas globalmente son poco acordes con el derecho, no se definen las normas sobre las condiciones de la detención, las duraciones de detención varían de 32 días a una duración ilimitada.

Los antiguos Estados miembros son tradicionalmente Estados de inmigración que tuvieron que organizar la llegada de las poblaciones migrantes desde hace décadas, y que a este respecto desarrollaron y adaptaron sistemas de alejamiento desde hace

⁷ Ver Informe Cimade « Contra la prolongación de la duración del internamiento administrativo » 2003

tiempo. Sin embargo, en los países de Europa del Norte, la detención se concibe ante todo como una herramienta de gestión de las migraciones, con una función de aislamiento y largas detenciones, o incluso ilimitadas (Gran Bretaña, Suecia, etc). En este panorama, Francia es una excepción, puesto que utiliza un sistema bastante enmarcado con la detención más corta de Europa (32 días) y protecciones más numerosas que en otros lugares. Este sistema sin embargo más protector genera numerosos dramas humanos.

Además de las migraciones intra-europeas de las que son objetos, los países de Europa del Sur son las puertas de entrada de la Unión Europea, parte Meridional. Ven llegar, en particular por vía marítima, muchos migrantes y solicitantes de asilo procedentes principalmente de Asia y África. Estos países desarrollaron sistemas de detención "a la llegada", instaurando una detención sistemática de las personas en el desembarque o después del salvamento marítimo: detención en campos que sirven a la vez de lugares de identificación, de depósito de la solicitud de asilo, de espera de la decisión de asilo, de lugar de detención en espera de la expulsión. Estas funciones pueden ser alternativas o acumuladas. Las condiciones de detención en estos Estados (Italia, España, Grecia, Chipre, Malta) son regularmente denunciadas por las organizaciones internacionales y las ONG.

La Directiva europea en preparación tendría vocación de aplicarse también a estos lugares y procesos. No impedirá la detención de los solicitantes de asilo. No fijará normas de protección suficiente para impedir que las ya deplorables condiciones actuales se deterioren aún más.

Los países de Europa del Este, nuevos miembros en la Unión Europea en 2004, también para algunos puerta de entrada de la Unión Europea, se dotaron de legislaciones en el marco de su adhesión a Europa. Polonia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria son Estados que no tienen una gran tradición de recepción de extranjeros. Son actualmente encargados de administrar para Europa la entrada de personas migrantes por vía terrestre y son financiados por la Unión Europea para construir centros de detención en las fronteras. Las condiciones son también deplorables y las duraciones de detención inaceptables (hasta varios años).

5 – Conclusion

Este proyecto de Directiva abre la vía a la generalización de una política de internamiento de los migrantes. Esta orientación se opone claramente a los valores que fundaron y permitieron la construcción de Europa, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Corresponde al Parlamento Europeo defender los valores y las libertades fundamentales que constituyen la base y el sentido del proyecto europeo. Llamamos a los parlamentarios europeos a no dar su voto a este proyecto.

Estos últimos tienen hoy una responsabilidad histórica: reaccionar para impedir que Europa caiga de nuevo en una época oscura de segregación entre nacionales e indeseables, a través de la sistematización de los centros de internamiento y del alejamiento forzado.