Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración»

(Dictamen de iniciativa)

(2010/C 128/06)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 26 de febrero de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de octubre de 2009.

En su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 4 de noviembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Presentación y contexto

1.1. El CESE ha decidido elaborar un Dictamen de iniciativa para proponer que las políticas y las legislaciones de la UE sobre inmigración y fronteras respeten adecuadamente los derechos humanos y sitúen la libertad y seguridad de todas las personas en el centro principal de su atención.

1.2. Con muchas dificultades políticas en el Consejo, la UE se está dotando de un marco legislativo común en materia de inmigración que ofrece derechos y garantías supranacionales y que va más allá de las legislaciones cambiantes (y a veces restrictivas) de los Estados Miembros. El CESE valora de manera positiva los avances realizados, porque elaborar una legislación común entre veintisiete Estados miembros no es una tarea fácil en un tema tan sensible como la inmigración.

1.3. Sin embargo, el carácter de armonización minimalista de muchas de estas normas dificulta y limita la existencia de garantías plenas y adecuadas para la protección de los derechos humanos. Por otro lado, en algunos Estados miembros la transposición a la legislación nacional de las Directivas europeas no se está realizando correctamente desde la protección de los derechos fundamentales.

1.4. Durante estos años, el CESE ha elaborado varios dictámenes para que la política común de inmigración esté basada en un enfoque integral que tenga en cuenta no solo las necesidades de los Estados miembros de la UE y la colaboración con los países de origen; sino también el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes.

1.5. El Consejo Europeo acordó el 16 de octubre de 2008 el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo, que expresa un fuerte compromiso político de la UE para avanzar en la política común de inmigración. Durante la Presidencia de Suecia, la UE adoptará el Programa de Estocolmo ([1]).

1.6. También está previsto que entre en vigor el Tratado de Lisboa, que puede suponer un nuevo impulso para el desarrollo de las políticas de inmigración que se adoptarán a través del procedimiento legislativo ordinario y que conferirá un carácter jurídico vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales.

1.7. Durante estos años el CESE ha reforzado la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y ha establecido un vínculo estable de participación a través del Foro Europeo de la Integración ([2]). El Comité ha asumido un compromiso muy importante para que las políticas de integración se desarrollen con la participación de la sociedad civil.

1.8. El Comité observa con preocupación que en Europa crece la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes, contra «los diferentes», y expresa su temor de que los efectos sociales de la crisis financiera potencien estos fenómenos. Es preciso que los responsables políticos, los dirigentes sociales y los medios de comunicación actúen con una alta responsabilidad y con una gran pedagogía política y social, para prevenir estas conductas. La educación en los valores humanos, en los derechos fundamentales, en la igualdad y la no discriminación, se debe reforzar en los programas de estudios de la enseñanza primaria y secundaria

2. Los Derechos Humanos Fundamentales y las Políticas de Inmigración

2.1. Entre los distintos instrumentos internacionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama la universalidad de un sistema común de principios y valores.

([1]) COM(2009) 262 final, 10.6.2009.

([2]) Foro europeo de la integración y el sitio Web de la UE sobre la integración.

2.2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que está suscrito por todos los Estados miembros, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) constituyen la base y la garantía para que se respeten a lo largo y ancho del territorio de la UE.

2.3. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha reconocido que el CEDH y la jurisprudencia desarrollada del TEDH forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y constituyen principios generales dentro del mismo.

2.4. Ello ha sido confirmado por el articulo 6 del Tratado de la UE (TUE), el cual reforzó la garantía de los derechos fundamentales en el sistema legal Europeo y la competencia del TJCE para garantizar su respeto en lo que se refiere a la acción de las instituciones europeas y de los Estados miembros dentro del ámbito del Derecho comunitario.

2.5. A pesar de que los Estados tienen el derecho soberano para controlar las entradas y otorgar los permisos de residencia de los nacionales de terceros países, el CESE recuerda que los Estados deben respetar las obligaciones contraídas en los instrumentos y convenciones internacionales y europeas sobre derechos humanos fundamentales y su interpretación (y desarrollo) por parte de los órganos jurisdiccionales competentes.

2.6. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE incorpora nuevos derechos que no estaban incluidos en el CEDH ([3]). Además, un gran número de estos derechos son independientes de la nacionalidad de las personas. La Carta tendrá un carácter vinculante cuando se ratifique el Tratado de Lisboa, y reforzará la seguridad jurídica de la protección de los derechos fundamentales de las personas. La Carta será aplicable a las instituciones europeas y a los Estados miembros, en especial cuando aplican la legislación comunitaria, y reforzará el respeto de los derechos fundamentales en cuestiones relativas a la inmigración.

2.7. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión tendrá la posibilidad de adherirse al CEDH, lo cual reforzará el compromiso con los derechos humanos por parte de la UE.

2.8. El Comité también respaldó ([4]) la creación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE. El Consejo Europeo adoptó en 2008 el marco plurianual de la Agencia, que contempla nueve ámbitos temáticos, entre los que se incluyen el racismo y la xenofobia; la discriminación; el asilo; la inmigración y la integración; los visados y los controles fronterizos. El CESE desea participar en la Agencia para reforzar el papel de la sociedad civil organizada en sus actividades.

2.9. Pero a pesar de estos instrumentos y estructuras comunitarias, son numerosas las organizaciones de la sociedad civil y los informes de investigadores independientes y académicos que han demostrado que algunas políticas y legislaciones nacionales y europeas no respetan adecuadamente los derechos fundamentales.

2.10. En el ámbito de las políticas comunitarias, son muchos también los informes que denuncian violaciones de los derechos humanos de los inmigrantes en diversos Estados miembros; y en otras ocasiones las políticas europeas legitiman algunas prácticas nacionales que no son compatibles con los derechos humanos y el Estado de Derecho.

([3]) DO C 303/1 de 14.12.2007.

([4]) Dictamen del CESE, DO C 88 de 11.4.2006, p. 37.

2.11. El CESE ha propuesto en un reciente Dictamen ([5]) «que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los derechos humanos de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación. Para reforzar este objetivo, el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes» para la futura política de inmigración europea tal y como se va a recoger en el Programa de Estocolmo: «Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales».

2.12. Los derechos fundamentales deberían ser atribuidos a todas las personas, no sólo a los ciudadanos de la Unión. Los solicitantes de asilo, y los inmigrantes, están protegidos por el CEDH y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Derecho europeo de inmigración y de fronteras, y la jurisprudencia del TJCE, ofrecen además un conjunto de garantías y derechos que van más allá de la discrecionalidad de los Estados Miembros.

2.13. También el CESE ha propuesto ([6]) que, en el ámbito de la política exterior, la UE debe promover un marco normativo internacional para las migraciones, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE, a pesar de que el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa ([7]) proponiendo su ratificación.

2.14. En el Programa para Europa ([8]) el Comité, propone también que se respeten los derechos fundamentales y los derechos humanos en las políticas de la UE, y de manera específica en las políticas de inmigración y asilo.

2.15. El CESE considera que los valores y principios de la UE, la protección de los Derechos Humanos y de las libertades se deben reforzar a través de una autoridad política visible y fuerte a nivel europeo, por lo que apoya la propuesta del Presidente Barroso para crear un Comisario europeo encargado de Justicia, Derechos Fundamentales y Libertades Civiles. El Comité espera que a este departamento se le dote de los instrumentos políticos, así como de los recursos organizativos y financieros necesarios para el desempeño de tan importante responsabilidad.

2.16. Sin embargo, el Comité deplora que la inmigración y el asilo no formen parte de esta cartera y se incluyan con los asuntos de la seguridad interior bajo la responsabilidad de otro Comisario. Es un mensaje político equivocado vincular la inmigración con la seguridad y separarla de la protección de los derechos fundamentales.

([5]) Dictamen del CESE; DO C 218 de 11.9.2009, p. 78.

([6]) Dictamen del CESE, DO C 44 de 16.2.2008, p. 91.

([7]) Dictamen del CESE; DO C 302 de 7.12.2004, p. 49.

([8]) Un programa para Europa: http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/booklets/EESC-2009-10-ES.pdf.

3. La Universalidad de los Derechos Humanos

3.1. Europa se enfrenta hoy a un gran desafío: asegurar a cada persona los derechos humanos en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UE y de los Estados miembros, que están basados en la noción tradicional de ciudadanía, que niega algunos de estos derechos a los «no ciudadanos», y en la distinción legal entre ciudadano y extranjero, entre inmigrante legal o irregular.

3.2. Las legislaciones europeas de inmigración no garantizan adecuadamente que el inmigrante sea un sujeto de derecho y protección. La estricta vinculación jurídica entre el permiso de trabajo y el permiso de residencia pone de manifiesto que el inmigrante no es visto como persona, sino como mano de obra, es decir, como un instrumento al servicio del mercado de trabajo, que cuando deja de ser necesario, pierde la posibilidad de permanecer legalmente; y por lo tanto pierde muchos de los derechos debido a un cambio de su situación administrativa: pasa a ser un «sin papeles».

3.3. Los derechos humanos son universales, irrevocables y protegen a todas las personas, independientemente de su condición y estatuto jurídico.

4. Derechos Humanos y la Política de Inmigración: Diez Prioridades Operativas para que Europa sea un espacio de libertad, seguridad y justicia

4.1. *La Europa de los Derechos*

4.1.1. Durante los últimos años, la defensa y promoción de los Derechos Humanos ha retrocedido en la agenda de la UE. La prioridad política ha sido la seguridad de los Estados, entendiendo ésta como si fuera incompatible con el desarrollo de la libertad y la protección de los derechos fundamentales.

4.1.2. Las políticas que se adopten en materia de seguridad deben proteger los valores de la libertad y de la justicia. El CESE considera que el punto de partida para estas políticas debe ser la protección de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH y la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.1.3. Un refuerzo de la seguridad no debe dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión. La libertad de la persona no se debe reducir tras el objetivo de la seguridad colectiva y del Estado. Algunas propuestas políticas repiten un error que se ha cometido en épocas anteriores: sacrificar la libertad para mejorar la seguridad.

4.1.4. En este sentido, el CESE saluda la Comunicación de la Comisión sobre «Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al Servicio del Ciudadano», de junio 2009, que tiene como prioridad la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos.

4.1.5. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de promover una «cultura de derechos fundamentales» desde las primeras fases del procedimiento legislativo, que incluya la política de inmigración. El respeto de los derechos fundamentales debe constituir un objetivo común por parte de todas las instituciones comunitarias ([9]). Ello debería ir acompañado de un sistema común europeo de evaluación (*ex post*) periódica sobre la aplicación de las políticas europeas adoptadas a nivel nacional, regional y local en lo que se refiere a su compatibilidad con los derechos fundamentales y su eficacia ([10]). El CESE y la sociedad civil organizada deberían desempeñar igualmente un papel clave en dicha evaluación.

4.2. *Legislación de Admisión*

4.2.1. El CESE ya ha reclamado que la UE debe dotarse de una política común de inmigración y de una legislación armonizada. La UE y los Estados miembros necesitan disponer de una legislación abierta que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas. De esta manera se protegerán adecuadamente los derechos de los inmigrantes.

4.2.2. El Comité ha propuesto una legislación horizontal, pero los Estados miembros, la Comisión y el Consejo han decidido elaborar Directivas específicas para algunos grupos de inmigrantes, lo que puede provocar situaciones de discriminación.

4.2.3. El CESE en los dictámenes que elabora sobre las diferentes iniciativas legislativas de la Comisión, pretende garantizar una coherencia global y asegurar la protección de los derechos fundamentales, así como la igualdad de trato y la no discriminación, sea cual fuere la categoría profesional de los trabajadores inmigrantes.

4.3. ***Los derechos de los trabajadores inmigrantes y de sus familias***

4.3.1. La base debe ser el principio de no discriminación (Artículo 21 de la Carta). El trabajador inmigrante, sea cual sea el período por el que está autorizado a residir y trabajar, ha de tener los mismos derechos económicos, laborales y sociales que los demás trabajadores. Ello es también conforme con el Artículo 15.3 de la Carta según la cual «los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutan los ciudadanos de la Unión».

4.3.2. La igualdad de trato en el trabajo se refiera a condiciones de trabajo, salarios, despidos, salud y seguridad laboral y derechos de sindicación y huelga.

4.3.3. El CESE considera que también se debe promover la igualdad de trato en otros derechos sociales y fundamentales, tal como propuso en un Dictamen precedente: «De manera específica el CESE propone un conjunto de derechos que deben concederse a los nacionales de terceros países que trabajen y residan temporalmente de manera legal» ([11]), tales como:

— Derecho a la protección social, incluida la atención sanitaria.

([9]) Informe de la Comisión Europea: respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales, COM(2009) 205 final, 29.4.2009.

([10]) Ello iría acorde con el Artículo 60 del Tratado de Lisboa.

([11]) Dictamen del CESE, DO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

— Acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda (Artículos 34 y 35 de la Carta).

— Acceso a la educación y a la formación profesional (Articulo 14 de la Carta).

— Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.

— Reconocimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores migrantes desplazados en la UE ([12]);

— Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.

— Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad (Artículo 47 de la Carta).

— Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación (servicio público).

— Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.

— Respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (Articulo 22 de la Carta).

— Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

4.3.4. Poder ejercer los derechos fundamentales requiere la existencia de servicios públicos que estén en condiciones de respetarlos (medios, formación del personal) y cuyos representantes estén obligados por la ley a comportarse con independencia y neutralidad respecto a las personas. Por otra parte, en el actual período de crisis el CESE tiene dudas sobre los recursos presupuestarios de que disponen los Estados miembros de la Unión y sobre el nivel que de dichos recursos están dispuestos a movilizar, tanto al nivel nacional como europeo, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos y, particularmente, para los inmigrantes.

4.3.5. El Comité no comparte la propuesta de Directiva marco que otorga a los Estados miembros la facultad para limitar el derecho a la igualdad de trato en ciertas condiciones laborales (salario y despido, salud y seguridad en el trabajo, protección social) y en la libertad de reunión y asociación y huelga ([13]) a sólo aquellos que ocupen efectivamente un empleo. Estas limitaciones pueden vulnerar también el principio de no discriminación, y el Artículo 12 de la Carta.

4.3.6. El CESE saluda la iniciativa de la Comisión de presentar un Código Europeo de la Inmigración, que debería contemplar los derechos fundamentales y garantías de todos los inmigrantes en la UE.

([12]) En el marco de la propuesta de Directiva que la Comisión aprobará próximamente.

([13]) COM(2007) 638, Artículo 12.2, letras e) y d). Acorde con lo estipulado en la propuesta los Estados Miembros también pueden aplicar restricciones en lo relativo a la concesión de becas para acceso a estudios y formación profesional, y al acceso a la vivienda pública para aquellos con derecho a residir por un período de mínimo tres años.

4.4. *Reagrupación familiar*

4.4.1. El derecho a la vida en familia es uno de los derechos humanos que la UE y los Estados miembros deben proteger y garantizar en sus políticas y legislaciones de inmigración ([14]).

4.4.2. El carácter de mínimos de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar está permitiendo que en algunas legislaciones nacionales no se garantice plenamente el derecho a la reagrupación familiar a los nacionales de terceros países. Ello ha sido confirmado por el Informe de la Comisión sobre la transposición de la Directiva ([15]), que plantea dudas sobre la compatibilidad de la aplicación de medidas de integración como condición previa a la admisión al territorio con el derecho al respeto de la vida familiar (Articulo 7 de la Carta) y el principio de proporcionalidad.

4.4.3. El Comité considera que la Directiva de la «Tarjeta Azul» tiene un enfoque de la reagrupación familiar menos restrictiva que la contemplada en la Directiva 2003/86. Este enfoque se debe extender a todas las categorías de inmigrantes, independientemente de su «alta o baja» cualificación.

4.4.4. En consecuencia, el Comité propone a la Comisión que elabore durante el año 2010 una propuesta para modificar le Directiva 2003/86.

4.5. ***Fronteras y la Inmigración Irregular***

4.5.1. El CESE desea que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho fundamental de asilo (Articulo 18 de la Carta) y el principio de *non-refoulement* que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro (Articulo 19 de la Carta).. Muchas personas que necesitan de protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. Las autoridades deben garantizar que esas personas puedan presentar su solicitud de protección y que sea analizada sin excepciones conforme a los convenios internacionales y europeos, a las legislaciones comunitarias y nacionales.

4.5.2. El CESE propone que antes de reforzar las competencias operativas de la Agencia Frontex se realice una evaluación independiente sobre el respeto de los derechos humanos en las operaciones conjuntas de control fronterizo y se refuerce el control parlamentario nacional y europeo. Se debe evaluar igualmente la compatibilidad con las garantías incluidas en el «Código de Fronteras Schengen», en particular en sus artículos 6 y 13.

4.5.3. Las medidas de control y vigilancia de la UE sobre la inmigración irregular también se están extendiendo geográficamente, más allá de la frontera exterior de la UE, a través de operaciones conjuntas en África. El ACNUR y diversas ONG han alertado sobre la falta de garantías para el respeto a los derechos humanos cuando el control de fronteras se produce fuera del territorio de la UE.

([14]) Ello ha sido confirmado por el TJCE en el caso Parlamento Europeo v. Consejo C-540/03.

([15]) COM(2008) 610, 8.10.2008.

4.5.4. La estrategia Europa sobre control de fronteras utiliza intensamente la tecnología en la seguridad; sin embargo, la creación de bases de datos que manipulan grandes cantidades de datos personales (Sistema de Información Schengen (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS), etc.) se utilizan para determinar perfiles étnicos y culturales-religiosos, lo cual plantea desafíos a la hora de velar por el derecho a la no discriminación previsto en el Artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.5.5. De manera similar, el sistema propuesto en el Paquete de Fronteras de la Comisión de 2008 ([16]), crea dudas en relación con la proporcionalidad y razonabilidad, que son esenciales para cualquier nueva legislación de la UE, y suscitan las mismas graves preocupaciones sobre la manera en que el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta) y el principio de no discriminación recogido en el Artículo 13 del Tratado CE van a ser garantizados plenamente con el uso de algunas iniciativas tecnológicas (e.g. sistema de procedimientos automatizados de control de fronteras).

4.5.6. Para asegurar el respeto a los derechos fundamentales, el CESE considera que se debe mejorar la solidaridad de la UE con los Estados miembros, que, debido a su posición geográfica, tienen que atender a numerosas personas que llegan a través de procedimientos irregulares y que son víctimas de las redes de la delincuencia del tráfico ilegal. El CESE propone que se ponga en marcha la Oficina Europea de Ayuda al Asilo.

4.5.7. La UE debe promover también la cooperación con los países de origen para mejorar el respeto a los derechos humanos, prevenir la inmigración irregular, fomentar la inmigración legal y combatir las redes criminales del tráfico de seres humanos.

4.6. *Retorno y Readmisión*

4.6.1. La Directiva de Retorno ([17]) ofrecerá un marco Europeo de garantías jurídicas y procedimentales de protección ([18]), que el CESE valora, como por ejemplo el derecho efectivo a interponer un recurso contra decisiones de retorno ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente independiente; así como la asistencia jurídica y la representación legal gratuita, ciertas garantías a la espera de retorno, las condiciones de internamiento, etc.

4.6.2. Sin embargo, el CESE comparte la opinión de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ([19]) que señalan algunas tensiones entre el régimen común instaurado por la Directiva y los derechos fundamentales de las personas inmigradas. Será necesario un seguimiento pormenorizado en la fase de transposición y ejecución efectiva a nivel nacional de las medidas de expulsión, la detención, las vías de recurso y el tratamiento de las personas vulnerables.

4.6.3. El Comité propone que la política europea de retorno fomente el carácter voluntario y la más alta consideración hacia los valores humanitarios. De ello depende la legitimidad y credibilidad de la política de inmigración europea en el exterior. Las excepciones incluidas por ejemplo en el Artículo 7.4 de la Directiva (concepto de «riesgo de fuga») pueden eliminar la voluntariedad del retorno debido a la discrecionalidad concedida a los Estados Miembros a la hora de su transposición e interpretación. Por otra parte, la Directiva no garantiza una protección adecuada a aquellas personas que se encuentren un limbo jurídico pendientes de expulsión ni en lo que se refiere a las condiciones que justifiquen el internamiento ([20]) que puede llegar hasta un período de seis meses (con posibilidad de extensión de otros 12 meses). ([21])

4.6.4. El artículo 19 de la Carta prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes – el principio de *non-refoulement* (Artículos 4 y 19 de la Carta). La Directiva refuerza el respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, el ACNUR y diversas ONG han denunciado prácticas de expulsiones colectivas y de expulsiones de inmigrantes irregulares y de solicitantes de asilo a países en los que se violan los derechos humanos.

4.6.5. El CESE recuerda que los artículos 3, 5, 6, 8 y 13 del CEDH y los artículos 3, 4, 19, 24 y 47 de la Carta contienen disposiciones que son aplicables a una política Europea en materia de inmigración irregular – con especial atención a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición. Muchos inmigrantes irregulares se encuentran en una difícil situación humanitaria, por lo que las normas y las prácticas que se realicen deben ser elaboradas y aplicadas siguiendo estrictos criterios de derecho humanitario y conforme a los principios morales de la solidaridad.

4.6.6. El Estado de derecho protege el derecho fundamental de todas las personas a la tutela judicial efectiva tal y como se reconoce en los artículos 47 y 48 de la Carta. Por otro lado, según el Artículo 6.2 del Código de Fronteras Schengen, la guardia de fronteras no discriminará a las personas por motivos de sexo, origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. De manera similar, y según el Artículo 13, los nacionales de terceros países a los que se deniegue la entrada, tendrán el derecho a recurrir dicha resolución y se les entregará una resolución indicando los motivos de la denegación ([22]).

([16]) COM (2008) 69 final, 13.2.2008.

([17]) Directiva 2008/115/CE.

([18]) E.g. artículos 12.1 y 12.2, 13.1 y 13.2, 13.3 y 13.4, 14.1 y 14.2 de la Directiva.

([19]) UN Nota de Prensa, United Nations Experts express concern about the proposed European Union Return Directive, 18 de July 2008.

([20]) Artículo 15.1.

([21]) Artículos 15.5 y 15.6.

([22]) Reglamento 562/2006 (Código de Fronteras Schengen), DOUE L105/1 de 13.4.2006.

4.6.7. Aquellas personas con graves enfermedades físicas o mentales no podrán ser detenidas ni expulsadas tal y como ha sido interpretado por el TEDH en relación con el Articulo 3 del CEDH ([23]), pues necesitan atenciones sanitarias. La situación de los menores de edad requiere igualmente una atención y protección especifica. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión dirigida a la situación de los menores no acompañados.

4.6.8. El CESE considera que el respeto a los derechos humanos es una condición imprescindible para la firma de convenios de readmisión con terceros países, y se opone a que la UE o los Estados miembros establezcan acuerdos de repatriación o de control de fronteras con países que no han firmado los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos, o de los que hay pruebas de violaciones de los mismos. Se debe prestar especial atención a la protección al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de solicitantes de asilo ([24]).

4.7. *Centros de Internamiento*

4.7.1. El CESE reafirma su posición contraria al mantenimiento en condiciones de detención de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares, ya que su internamiento en centros de detención debe ser una medida en todo caso excepcional ([25]).

4.7.2. Las situaciones y condiciones de internamiento prolongado como las que se producen en la actualidad en algunos Estados miembros son inaceptables y debería ser objeto de un análisis pormenorizado desde la perspectiva de los derechos fundamentales, incluido el de buena administración previsto en el Artículo 41 de la Carta.

4.7.3. El Comité reclama mayor transparencia sobre los centros de internamiento dentro y fuera de la UE, que el ACNUR sea informado de la situación de las personas internadas, y que éstas puedan ser asistidas adecuadamente por las ONG.

4.7.4. El CESE considera que las mujeres embarazadas y los menores deben ser objeto de una protección especial, y no deben estar recluidas en estos centros.

4.8. *«Sin papeles»*

4.8.1. El Comité considera que una persona «sin papeles» no es una persona sin derechos, por lo que la UE y los Estados Miembros deben proteger sus derechos fundamentales.

4.8.2. El término «inmigración ilegal», cuando se refiere a las personas que emigran requiere de alguna precisión. Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes. El vínculo entre inmigración irregular y delincuencia que se realiza en numerosos medios de comunicación en algunos y discursos políticos no se corresponde con la realidad y fomenta actitudes temerosas y xenófobas en la población del Estado receptor.

4.8.3. El Comité considera que algunos Estados miembros deben mejorar la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes no documentados y que la UE debería considerarlos como uno de los grupos más vulnerables, impidiendo la explotación laboral, y garantizando el acceso a los servicios sanitarios, a otros servicios sociales, y a la enseñanza de los menores.

4.8.4. Se debe reforzar la lucha contra la trata de seres humanos (menores, mujeres y hombres) para la explotación sexual y laboral, en cumplimiento del articulo 5.3 de la Carta, Los Estados miembros deben proteger eficazmente a las víctimas, facilitando la colaboración con las justicia y su regularización.

4.9. *Regularizaciones*

4.9.1. El Comité considera que los Gobiernos actúan desde hipocresía. La política de retorno no constituye la única respuesta a las situaciones de irregularidad. Numerosos Estados miembros han desarrollado procedimientos para legalizar a inmigrantes irregulares, considerando que, para garantizar los derechos fundamentales, y teniendo en cuenta las necesidades económicas y sociales, es conveniente la regularización bajo condiciones precisas.

4.9.2. El CESE está de acuerdo en que debe mejorarse el intercambio de información entre los Estados miembros sobre las regularizaciones, y que se deben elaborar algunas orientaciones Europeas para su aplicación, sobre la base del compromiso del Consejo en el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ([26]), en el que se acordó realizar las regularizaciones personales, en el marco de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos.

4.9.3. El retorno, a través de una orden de expulsión, de personas cuyo permiso de residencia legal ha caducado debe ser considerado como la medida más extrema. Previamente hay que considerar si esas personas han manifestado intención de renovar su residencia.

4.9.4. El CESE considera que se debe evaluar la necesidad de la expulsión en una sociedad democrática (principio de proporcionalidad) tal y como se ha interpretado por la jurisprudencia del TEDH ([27]). El Comité propone a los Estados miembros que utilicen la posibilidad de regularizar la situación de esas personas tal como contempla el Articulo 6.4 de la Directiva de Retorno.

4.9.5. Se tendrán que tener igualmente en cuenta los efectos (y viabilidad) de la expulsión sobre el derecho fundamental a la vida privada y familiar recogido en el Artículo 7 de la Carta.

([23]) El Artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales incorpora la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, y en particular la sentencia de 17 de diciembre de 1996, Ahmed c. Austria, Rec. 1996, VI-2006, y la sentencia Soering de 7 de julio de 1989.

([24]) Tal y como ha señalado el TJCE en el asunto Parlamento Europeo v. Consejo C-133/06.

([25]) Véase el Dictamen del CESE de 16 de julio de 2009 sobre el tema «Acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros: normas mínimas», ponente: An LE NOUAIL-MARLIERE, aprobado en el Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (DO C 317 de 23.12.2009, p. 110).

([26]) Consejo de la UE, 1344/08, 24 de septiembre de 2008.

([27]) Por ejemplo, Boultif v Switzerland, no. 54273/00, §§ 39, 41 and 46, 2 November 2001, ECHR 2001-IX. Üner v. the Netherlands [GC], no. 46419/99, 18 October 2006, § 58.

4.10. ***Las Políticas de Integración***

4.10.1. El CESE ha elaborado diversos dictámenes de iniciativa impulsando en la UE políticas de integración de carácter proactivas, con un enfoque bidireccional, dirigido hacia la sociedad de acogida y hacia los inmigrantes. La integración es un proceso social que se desarrolla dentro de la propia sociedad, entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, y entre la sociedad de acogida y los inmigrantes.

4.10.2. El CESE está promoviendo un enfoque europeo de la integración, teniendo en cuenta que cada Estado miembro tiene sus propios sistemas jurídicos, instituciones sociales; y diferentes sistemas y modelos culturales.

4.10.3. Un enfoque común europeo supone un valor añadido muy importante para las políticas y los procesos de integración: la relación transversal con las demás políticas de la UE: (entre otras), con la Estrategia de Lisboa, la política de empleo, la agenda social y la política de cohesión. Y también para reforzar los vínculos entre la integración y los valores y principios de la UE, que se desarrollan en la Carta y en el CEDH.

4.10.4. El Comité ha participado durante 2008 en las actividades del año europeo del diálogo intercultural, para que el diálogo dentro de la diversidad de las sociedades europeas favorezca la integración y promueva una ciudadanía europea más inclusiva. El CESE ha propuesto ([28]) la elaboración de manuales.

4.10.5. El CESE propone un enfoque positivo de la integración. Sin embargo, algunos gobernantes entienden la integración con un enfoque negativo, como un nuevo instrumento de discriminación, como un nuevo obstáculo para la igualdad y el acceso a los derechos fundamentales. El CESE considera que este enfoque contradice lo estipulado en los Artículos 21 (derecho a la no discriminación) y 22 (derecho a la diversidad cultural, religiosa y lingüística) de la Carta.

4.10.6. Son ejemplos de buenas prácticas la creación de foros y plataformas consultivas en las que la sociedad civil participa a nivel nacional, regional y local y por eso anima todos los Estados miembros a crearlos. El Foro Europeo de la Integración que se ha constituido recientemente con la colaboración de la Comisión y del CESE, es un instrumento muy importante para reforzar la integración con un enfoque europeo.

5. **Una ciudadanía europea más inclusiva**

5.1. Algunos gobernantes, desde un nacionalismo excluyente, definen la identidad nacional y la identidad europea de tal manera que excluyen a la diversidad actual que tienen las sociedades europeas, y a las diversidades de muchas personas a causa de su origen étnico, nacional, religioso o cultural.

5.2. Nuestras sociedades democráticas son plurales y muy ricas en diversidad. Cada uno de los ciudadanos europeos es un crisol de identidades diversas. Las democracias europeas, son sociedades libres y abiertas, y deben estar basadas en la inclusión de todos los ciudadanos, sean cuales fueran sus referencias identitarias.

5.3. La calidad de la democracia se puede reducir si se limitan los derechos de ciudadanía con una visión estrecha y excluyente de la identidad. Las políticas de integración y la legislación de inmigración no deben ser utilizadas nunca como coartadas políticas para excluir a los inmigrantes y a las minorías del derecho de ciudadanía.

5.4. El CESE considera que se debe ampliar la base de nuestras democracias, incluyendo a nuevos ciudadanos que sean iguales en derechos y en obligaciones. Los derechos de ciudadanía nacional y europea deben incluir a todas las diversidades, sin discriminación ([29]).

5.5. El CESE elaboró un Dictamen ([30]) de iniciativa dirigido a la Convención que elaboró el malogrado Tratado Constitucional, para que se concediera la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración. El Comité propone a la Comisión y al Parlamento Europeo que incluya esta propuesta entre los objetivos de la nueva legislatura.

Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

([28]) Dictamen del CESE, DO C 185 de 8.8.2006, p. 42.

([29]) Art. 13 del Tratado CE.

([30]) Dictamen de iniciativa, DO C 208 de 3.9.2003, p. 76.