



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.6.2003
COM (2003) 323 final

PROYECTO DE

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO CON VISTAS AL CONSEJO EUROPEO DE TESALÓNICA**

**RELATIVA AL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE
INMIGRACIÓN ILEGAL, TRATA DE SERES HUMANOS, FRONTERAS
EXTERIORES Y RETORNO DE RESIDENTES ILEGALES**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO
Y AL CONSEJO CON VISTAS AL CONSEJO EUROPEO DE TESALÓNICA**

**RELATIVA AL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE
INMIGRACIÓN ILEGAL, TRATA DE SERES HUMANOS, FRONTERAS
EXTERIORES Y RETORNO DE RESIDENTES ILEGALES**

Índice

1.	Introducción	3
2.	Progresos políticos	4
2.1.	Política de visados.....	4
2.2.	Política de control fronterizo: hacia el desarrollo de una política común e integrada de gestión de las fronteras exteriores.	6
2.3.	Política en materia de retorno	9
2.4.	Principales medidas complementarias	10
2.5.	Cooperación operativa e intercambio de información	12
3.	Asociación con los terceros países.....	13
4.	Recursos financieros adecuados y mecanismo de reparto de las cargas.....	16
5.	Conclusiones	18

1. INTRODUCCIÓN

Ya desde 1994, la Comisión ha venido subrayando que el control de la inmigración es, junto con la acción frente a la presión migratoria - en particular mediante la cooperación con los países de origen y la profundización de las políticas de integración de los inmigrantes legales - uno de los tres componentes esenciales de un enfoque global de cara a una política de inmigración eficaz. El Consejo Europeo de Tampere confirmó este enfoque, completándolo con la formulación del objetivo, distinto pero complementario, del establecimiento de un sistema de asilo común.

Tanto en Laeken como en Sevilla, el Consejo Europeo recordó la enorme importancia que concedía a la lucha contra la inmigración ilegal. En Sevilla, en particular, acordó una serie de impulsos precisos, a veces de carácter muy operativo, destinados a concretar rápidamente esta prioridad. Es cierto que el año 2002 fue especialmente fértil en términos de programación política. En efecto, basándose siempre en Comunicaciones de la Comisión, el Consejo adoptó sucesivamente tres planes de acción que constituían un conjunto completo y coherente de medidas.

El Consejo Europeo de Tesalónica representa una ocasión propicia para hacer un primer balance sobre estos trabajos. Previsiblemente, dicho balance tendrá un carácter extremadamente preliminar: sería en efecto presuntuoso querer extraer conclusiones definitivas en cuanto a la eficacia de la política común al término de un período tan breve. Es sin embargo deseable que los Jefes de Estado y de Gobierno revisen nuevamente los progresos realizados en estos últimos meses para proceder a una evaluación política y formular orientaciones en relación con las prioridades en las que hay que seguir avanzando antes de que concluya el programa global definido en Tampere.

La Comisión se propone contribuir a este ejercicio con la presente Comunicación. Ésta no constituye en absoluto un inventario exhaustivo de los trabajos realizados hasta la fecha, inventario que figura en la "hoja de ruta" establecida por la Presidencia danesa y recientemente actualizada por la Presidencia griega. Por otra parte, por lo que se refiere más concretamente a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores, la Comisión remite al informe específico redactado por la Presidencia, en el que tuvo ocasión de colaborar.

Inscribiéndose con determinación en el marco progresivamente definido en sus tres Comunicaciones sobre la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión integrada de las fronteras exteriores y el retorno de los residentes ilegales, la Comisión desea destacar la coherencia de esta política en desarrollo y sentar las bases de un proceso de seguimiento que en su momento concretará mediante la elaboración anual de este informe.

En este contexto, se abordarán en particular un número limitado de iniciativas o cuestiones que, a los ojos de la Comisión, son otros tantos elementos esenciales para la eficacia de la acción común, ya se trate del refuerzo de las cooperaciones operativas, especialmente a través de la instauración de grandes sistemas de tratamiento de la información, o de la movilización de medios financieros en la realización de un esfuerzo solidario, o de la adopción y aplicación de instrumentos legislativos. Por otra parte, la Comisión desea destacar la importancia de adoptar otras medidas tanto en el ámbito judicial y penal como en el de los asuntos sociales o el de las relaciones exteriores.

Reunidos en Tesalónica, los Jefes de Estado y de Gobierno tendrán que analizar otros dos expedientes que afectan a aspectos importantes del enfoque integrado preconizado en Tampere, es decir, la dimensión internacional del sistema de asilo y la integración de los inmigrantes. Atendiendo a la petición del Consejo Europeo, también se han elaborado al efecto varias Comunicaciones específicas. La Comisión se congratula por esta amplia apertura de la agenda y expresa su deseo de que se confirme la visión equilibrada que ha guiado hasta ahora a la Unión y que debería seguir inspirando su trabajo en el marco del nuevo Tratado constitucional, reiterando al mismo tiempo su deseo de que se adopten rápidamente las propuestas que siguen pendientes de una decisión del Consejo.

2. PROGRESOS POLÍTICOS

2.1. Política de visados

La política de visados comunitaria, que se creó como una de las medidas que acompañaban la supresión de los controles de las personas en las fronteras internas, puede contribuir sensiblemente a la prevención de la inmigración ilegal. La inmigración ilegal representa uno de los criterios básicos para la determinación de los terceros países cuyos ciudadanos están sujetos al requisito de visado, además de otros criterios tales como los relativos al orden y la seguridad pública, las relaciones exteriores de la UE y la coherencia y reciprocidad regionales, enumerados en el Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo.

La revisión de la lista de terceros países cuyos ciudadanos deben disponer de visado era una de las prioridades fijadas por el Consejo Europeo de Sevilla. La propuesta de la Comisión en el sentido de modificar la lista de terceros países para incluir a Ecuador en la lista *negativa* fue aprobada y adoptada por el Consejo en marzo de 2003. La modificación del Reglamento n° 539/2001 demuestra la contribución de la política de visados común a la lucha contra la inmigración ilegal. Una correcta y oportuna implementación sobre el terreno por parte de todos los Estados miembros contribuirá a este propósito.

Los Consejos Europeos de Laeken y Sevilla, así como el plan global para combatir la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos (denominado en lo sucesivo el "plan de acción de Santiago") han otorgado prioridad máxima al establecimiento de un **sistema de Información de Visados común (VIS)**. El Consejo adoptó en junio de 2002 las directrices que regulan la introducción de dicho sistema e invitó a la Comisión a realizar un estudio de viabilidad una vez adoptadas tales directrices. Según lo establecido en las directrices del Consejo, los objetivos del VIS son, en particular, facilitar la lucha contra el fraude, contribuir a la prevención del "visa shopping", mejorar la consulta en materia de visados, facilitar las identificaciones a los efectos de aplicación del Reglamento de Dublín II y los procedimientos de retorno, mejorar la administración de la política de visados común y contribuir a la seguridad interna y a la lucha contra el terrorismo. El VIS debería incluir un Sistema de Información Central de Visados (C-VIS) y un Sistema de Información Nacional de Visados (N-VIS) en cada Estado miembro. El estudio de viabilidad ya está disponible, y proporciona un análisis de los aspectos técnicos y financieros del VIS.

Es preciso subrayar la importancia de la biométrica para la eficiencia global del sistema. El estudio ha evaluado tres opciones, que pueden considerarse de momento como identificadores biométricos - la exploración de iris, el reconocimiento facial y las huellas dactilares -, y recomienda este último como identificador biométrico primario a efectos de determinación. La tecnología sobre huellas dactilares proporciona la exactitud necesaria para identificar a los individuos, y las bases de datos de huellas dactilares seguirán utilizándose durante las

próximas décadas aun en el caso de que la tecnología biométrica evolucione. Para aumentar el grado de exactitud, podría utilizarse un segundo identificador biométrico, como el reconocimiento facial. En todo caso, el uso de la biométrica a una escala tan sin precedentes tendrá un impacto significativo en el sistema, tanto en términos técnicos como financieros.

Las estimaciones recogidas en el estudio de viabilidad por lo que se refiere a los costes de inversión tanto del sistema central, el C-VIS, como del conjunto de N-VIS, incluida su infraestructura de comunicación, oscila entre unos 130 y unos 200 millones de euros, dependiendo de la arquitectura básica y las funcionalidades elegidas. Estos costes, en los que el desarrollo y la gestión del módulo de "biométrica" representa una parte elevada, podrían sin embargo extenderse durante diez a doce años, dependiendo de la aplicación y de lo rápido que las oficinas consulares se conecten al VIS. No obstante, el VIS no sólo plantea un problema desde el punto de vista del presupuesto comunitario. La carga financiera principal se plantea a nivel de los sistemas nacionales del VIS, en especial por lo que respecta al equipo de oficinas consulares, las conexiones a nivel internacional, la formación y el intercambio de datos entre Estados miembros.

Dadas las importantes consecuencias financieras del proyecto VIS, el estudio se ha centrado en las sinergias y recomienda la integración técnica de SIS II (segunda generación del sistema de información de Schengen) y de C-VIS, una opción que generaría considerables ahorros presupuestarios. Sin embargo, las agendas políticas de SIS II y VIS difieren por ahora sustancialmente: mientras que para el nuevo SIS ya se ha adoptado una decisión en materia de financiación comunitaria y de responsabilidad del desarrollo del sistema, con un acuerdo sobre un grupo de funcionalidades básicas para iniciar la puesta en marcha, el sistema VIS está dando sus primeros pasos. La Comisión ha otorgado prioridad a ambos proyectos, pero en especial al SIS, que fundamenta los aspectos cruciales de la cooperación Schengen y cuya nueva versión deberá estar operativa en 2006, cuando se espera que los países candidatos a la adhesión estén en condiciones de aplicar plenamente el acervo de Schengen.

El futuro desarrollo del VIS dependerá de las orientaciones estratégicas que el Consejo decida, especialmente por lo que se refiere a los siguientes problemas:

- el desarrollo del VIS y, en tal caso, la elección de la opción y de la solución técnica para la arquitectura del sistema
- la confirmación del enfoque general establecido en las directrices del Consejo en las que se basa el estudio de viabilidad
- elección del identificador o identificadores biométricos que deben almacenarse y procesarse en el sistema.

De acuerdo con estas orientaciones políticas, la Comisión adoptará las medidas necesarias para implementar el sistema en términos técnicos, legales y financieros.

En un contexto más amplio, el control y la identificación de los viajeros y la vulnerabilidad de los documentos de viaje actuales han figurado en la agenda de la UE y de otros foros, tales como la OACI (la Organización de la Aviación Civil Internacional), el G8, la CIG y las relaciones transatlánticas UE/USA. La Comisión presentó dos propuestas relativas, respectivamente, al **formato uniforme de los visados y de los permisos de residencia para los ciudadanos de terceros países**, destinadas a incrementar la seguridad de estos documentos y establecer un vínculo fiable entre el documento emitido y su titular. El Consejo adoptó ambas propuestas en la primera mitad de 2002 y el Comité creado en virtud del

Reglamento 1683/95 para el establecimiento de un formato uniforme de los visados ayudó a la Comisión a desarrollar otras especificaciones técnicas para el formato uniforme de los visados. En relación con los dos nuevos instrumentos, la Comisión adoptó las especificaciones técnicas adicionales en junio y agosto de 2002.

La posibilidad de añadir **identificadores biométricos** para aumentar aún más la seguridad de los visados y permisos de residencia y facilitar el control y la identificación de las personas se ha planteado en el Consejo e implicaría una modificación de los citados instrumentos, que la Comisión presentará en un futuro próximo. Al mismo tiempo sería conveniente adelantar la fecha de ejecución (mediados de 2007) establecida en esos instrumentos para la integración obligatoria de la fotografía en el visado y el permiso de residencia. La Comisión propondrá soluciones armonizadas e interoperables en cuanto al uso de la biométrica para obtener el máximo valor añadido teniendo en cuenta los resultados del estudio de viabilidad VIS (Sistema de Información de Visados) y las recomendaciones de la OACI. No obstante, el problema de la biométrica también tiene un impacto en los pasaportes, en vista de las nuevas normativas estadounidenses que imponen ulteriores características de seguridad para los pasaportes de los ciudadanos que se benefician del programa de exención de visado de EE.UU. La Comisión presentará algunas propuestas sobre las características armonizadas de seguridad para incluir la biométrica en los pasaportes de la UE, lo que no sólo mejoraría su aceptación con respecto a terceros países, sino que también facilitaría su controles por las autoridades y los haría menos vulnerables al fraude. Así pues, la Comisión subraya la urgencia de disponer de normas internacionales definitivas en este ámbito a fin de facilitar las decisiones de los responsables sobre los proyectos en curso que prevén la inclusión de identificadores biométricos, teniendo asimismo en cuenta las importantes inversiones que pueden representar.

La **creación de estructuras administrativas comunes para el establecimiento de oficinas comunes de expedición de visados de la UE** era otro de los puntos abordados por el Plan de acción de Santiago en su capítulo consagrado a los visados. Según quedó patente en la experiencia abortada de Pristina, no hay ningún progreso que constatar en este ámbito, aunque se trate de un asunto crucial en lo que respecta al refuerzo de la cooperación consular y la armonización del examen de las solicitudes de visado. Las oficinas comunes de expedición de visados pueden ofrecer importantes efectos de sinergia en términos de equipamiento técnico y personal, especialmente si el Consejo decide establecer y desplegar a escala global el sistema de información de visados.

2.2. Política de control fronterizo: hacia el desarrollo de una política común e integrada de gestión de las fronteras exteriores.

El objetivo global de la Comunicación de la Comisión de mayo de 2002 sobre la gestión integrada de las fronteras exteriores era conseguir una política común e integrada de gestión de las fronteras exteriores que contribuyese, entre otras cosas, a la lucha contra la inmigración ilegal. El Plan del Consejo para la gestión de las fronteras exteriores adoptado en junio de 2002 ratificó el enfoque y los ambiciosos objetivos de la Comisión, estableciendo un plan de acciones, iniciativas y estudios a realizar por los Estados miembros o por la Comisión. El Consejo Europeo de Sevilla insistió en este plan y asignó a la Comisión algunas tareas adicionales, tales como el estudio del reparto de las cargas.

Los proyectos piloto y las operaciones conjuntas de los Estados miembros se realizan mediante la coordinación de centros para operaciones conjuntas concretas en los diversos tipos de fronteras o el establecimiento de definiciones europeas para la evaluación de riesgos y para la formación de los guardias fronterizos; elaborando, respectivamente, normas

comunes para el análisis de riesgos y para el tronco común para la formación de los guardias de frontera. La Comisión ha participado activamente en estos proyectos operativos y estratégicos, cuyo contenido y objetivos pueden tener un impacto sumamente significativo en el objetivo común de garantizar un nivel equivalente de control y vigilancia en las fronteras exteriores europeas¹.

La evaluación de estas operaciones y proyectos conjuntos, en la que han participado casi todos los Estados miembros actuales y parte de los futuros, se basa en un doble análisis. En primer lugar, en los resultados inmediatos en términos de prácticas y experiencias comunes derivados de la cooperación, y en segundo lugar en los beneficios a largo plazo de desarrollar unas normas mejores y más efectivas de seguridad aplicadas a las tareas de control y vigilancia en las fronteras exteriores. En este sentido, la conclusión final es globalmente positiva puesto que tanto los Estados miembros como los países candidatos a la adhesión han participado amplia y activamente en los proyectos, suministrando sus diferentes metodologías y experiencias, y mostrándose dispuestos a adaptarse y a asumir las de los otros Estados miembros. Se ha logrado el objetivo de mejorar la confianza y el conocimiento mutuos en un ámbito muy sensible. Como consecuencia lógica, también se ha logrado la gradual instauración de prácticas comunes en la gestión de las actividades de control y vigilancia en las fronteras exteriores. Finalmente, los dos proyectos horizontales sobre el modelo común para el análisis de riesgos y el tronco común de formación han fomentado en particular una conciencia común de la necesidad de garantizar un nivel equivalente de seguridad fronteriza exterior, eliminando los puntos débiles y ampliando los fuertes.

En su **evaluación de la coordinación y la cooperación operativas** entre los Estados miembros, la Comisión debe no obstante tener en cuenta la Declaración que figura en el Anexo III del Plan del Consejo para la gestión de las fronteras exteriores. De acuerdo con esta Declaración, todas las iniciativas operativas deben inscribirse en el marco institucional de la Unión Europea, teniendo debidamente en cuenta el papel coordinador de la "Unidad común de expertos en fronteras exteriores". Estas iniciativas deben asimismo responder al objetivo general de la Comunidad, que consiste en garantizar un nivel equivalente de control y vigilancia en las fronteras exteriores. Esta unidad común, encargada de una serie de tareas de gran amplitud para la gestión global de la política común europea en materia de fronteras exteriores, tiene por misión comprobar el contenido y aprobar y controlar la aplicación de las operaciones conjuntas y de los proyectos piloto de conformidad con el plan del Consejo.

La unidad común de expertos en fronteras exteriores se reúne en el Consejo bajo los auspicios del Grupo de Trabajo SCIFA (Strategic Committee of the Council for Immigration, Frontiers and Asylum), reunido en la denominada "formación SCIFA +". Este estatus institucional plantea problemas de eficacia cuando el SCIFA + tiene que realizar algunos de los importantes trabajos asignados a la Unidad común. Sus tareas estratégicas y operativas son esenciales para la política común de gestión de las fronteras exteriores. Suponen la realización de una evaluación común e integrada de los riesgos, la coordinación de acciones en el marco de operaciones conjuntas, una gestión estratégica que garantice la convergencia de las políticas nacionales en materia de recursos humanos y equipamiento, y la realización de inspecciones destinadas a evaluar los riesgos en casos críticos en las fronteras exteriores. La gestión diaria y operativa de estas acciones, que requiere una actividad permanente y sistemática, debería confiarse a una instancia que tuviera un carácter claramente más

¹ Los proyectos supervisados han sido el Centro de Berlín para operaciones conjuntas en las fronteras terrestres el proyecto finlandés sobre el CIRAM - modelo integrado común de análisis de riesgos - y el proyecto austriaco de un tronco común para la formación nacional de los guardias de frontera.

operativo. Aunque haya realizado un trabajo satisfactorio aprobando estos proyectos y operaciones, el SCIFA + ha evidenciado los límites de su acción como Grupo de Trabajo del Consejo a la hora de coordinar y administrar las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, lo que demuestra que es necesario encontrar imperativamente otras soluciones institucionales.

A nivel institucional, pueden extraerse algunas importantes conclusiones. La red descentralizada de centros nacionales otorga un papel esencial a los Servicios nacionales competentes. Esta solución es lógica y eficaz ya que dichos Servicios disponen de competencias profesionales específicas adaptadas a la ejecución de las operaciones necesarias. Por otra parte, ha quedado patente para el conjunto de los participantes la necesidad de una coordinación coherente, eficaz y realmente operativa de todos los centros. Las actuales modalidades de esta coordinación han puesto de manifiesto la existencia de límites estructurales que obstaculizaban la gestión eficaz de estas acciones. Convendría contemplar la creación de nuevos instrumentos institucionales que faciliten la acción de los Estados miembros, garantizando al mismo tiempo una coordinación eficaz, permanente y plenamente operativa de las actividades. Este marco debe desarrollarse con el objetivo último de desarrollar progresivamente una política europea común e integrada de gestión de las fronteras exteriores, y de crear un cuerpo europeo de guardia de frontera. Por lo tanto, debería revisarse el concepto de la Unidad común propuesto por la Comisión en su Comunicación de 2002 y aprobado por el Consejo Europeo: el SCIFA + podría seguir realizando algunas tareas de coordinación de carácter más bien estratégico, mientras que las tareas de carácter más operativo podrían confiarse a una nueva estructura comunitaria permanente, capaz de realizar estas tareas diarias de gestión y coordinación, y de ofrecer una respuesta rápida en caso de emergencia. Tanto el estatus como el fundamento jurídico de esta estructura operativa comunitaria todavía están por definirse, dada la actual redacción del artículo 62 del Tratado.

En cuanto a la **refundición del Manual común de las fronteras exteriores**, parece necesario, antes de presentar propuestas concretas, proceder a un análisis exhaustivo del acervo relativo a las fronteras exteriores, así como de las lagunas existentes y la complejidad del procedimiento de revisión. La Comisión presentará pues al Consejo un documento de trabajo sobre esta cuestión en el que examinará la situación actual y propondrá varias opciones en cuanto a la manera de proceder.

Al término del intercambio de pareceres con los Estados miembros y los países candidatos con respecto al documento de trabajo de la Comisión titulado "Desarrollo del acervo en materia de **pequeño tráfico fronterizo** " y publicado en septiembre de 2002, la Comisión procederá en su momento a la presentación de propuestas legislativas.

La llegada de un creciente número de inmigrantes ilegales por vía marítima ha acentuado la convicción política de la necesidad de instaurar un control y una vigilancia eficaces de las **fronteras marítimas exteriores** de la Unión Europea. El estudio de viabilidad de la Comisión sobre la mejora de los controles en las fronteras marítimas se propone responder a esta preocupación. Persigue en efecto dos objetivos claramente definidos: identificar las lagunas y fallos que existen en estas fronteras y elaborar una lista de las medidas legislativas y operativas necesarias para garantizar un nivel equivalente de protección efectiva en las fronteras exteriores. Una vez concluido el estudio – previsiblemente, en junio de 2003 – la Comisión lo transmitirá a los Estados miembros y organizará una reunión de expertos con el fin de preparar los pasos subsiguientes.

2.3. Política en materia de retorno

La importancia otorgada a una política eficaz en materia de retorno quedó reflejada en la evolución de la política de lucha contra la inmigración ilegal a lo largo del año 2002. En su **Libro Verde relativo a una política comunitaria en materia de retorno**, la Comisión lanzó un amplio proceso de consulta entre el conjunto de las partes interesadas, cuyos resultados fueron objeto de una **Comunicación** en octubre de 2002. Sobre la base de estas conclusiones, el Consejo adoptó seguidamente **un programa de ayuda al retorno** en noviembre de 2002, en respuesta a la petición del Consejo Europeo de Sevilla.

La credibilidad e integridad de las políticas en materia de inmigración ilegal y asilo corren peligro si éstas no van acompañadas de una política comunitaria en materia de retorno de los residentes ilegales. Por otra parte, cabe preguntarse sobre la utilidad real de los esfuerzos desplegados para luchar contra la inmigración ilegal cuando vemos que aquellos que logran superar estas medidas consiguen en definitiva permanecer como residentes ilegales. No debemos subestimar el carácter de señal que representa el fracaso de una política en materia de retorno de los residentes ilegales.

El programa de ayuda al retorno hacía hincapié en la necesidad de un refuerzo inmediato de la cooperación operativa entre los Servicios de seguridad de los Estados miembros, preconizando al mismo tiempo la definición de normas mínimas comunes, la creación de programas específicos por países y el refuerzo de la cooperación con los terceros países en materia de retorno. La definición de una política común en este ámbito debe imperativamente acompañarse de una aplicación rápida del conjunto de las medidas previstas por el programa de ayuda al retorno. Es el único medio de trasladar el mensaje de que la inmigración debe inscribirse en el marco de un procedimiento legal bien definido, y de que la entrada clandestina y la estancia ilegal no van a brindar la estabilidad deseada.

Por lo que se refiere al **refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros**, Alemania presentó una propuesta concreta en forma de una iniciativa de ayuda al tránsito en caso de repatriación por vía aérea, que se halla en fase avanzada. Este instrumento no se limita a facilitar el retorno hacia los países de origen en ausencia de vuelos directos, sino que contribuye también a reforzar la cooperación entre los Servicios de seguridad. Esta cooperación debería asimismo extenderse a algunas operaciones conjuntas de retorno, especialmente mediante vuelos chárteres comunes. Así, la Comisión está elaborando, en estrecha colaboración con los Estados miembros, un proyecto de directrices relativas a medidas de seguridad aplicables en las repatriaciones por vía aérea, que deberían ampliamente contribuir a garantizar el retorno seguro y no traumático de los afectados.

Por regla general, no obstante, el principal obstáculo al retorno no es la propia operación de retorno, sino más bien el proceso de obtención de los **documentos de viaje para las personas en situación irregular y sin papeles**. Ciertamente, mejorar los intercambios de información e inscribir las mejores prácticas en un manual común contribuiría a mejorar la situación, pero tan sólo unas nuevas técnicas de identificación de las personas sin papeles podrían producir un cambio sustancial. El VIS podría facilitar la identificación de las personas sin papeles, en particular gracias a la utilización de elementos biométricos y a la restitución de documentos de viaje obtenidos por escáner, siempre, por supuesto, que los interesados hayan presentado una solicitud de visado ante una oficina consular y que ésta haya introducido sus datos personales en el sistema.

Si el debate sobre la iniciativa alemana de ayuda al tránsito en caso de repatriación por vía aérea ya ha demostrado que la asistencia del Estado miembro de tránsito es indispensable,

también está clara la necesidad de poder basarse en **un fundamento jurídico claramente definido para proseguir una operación de repatriación comenzada** por otro Estado miembro, sobre todo cuando el recurso a la fuerza coercitiva resulta inevitable. Conviene pues establecer un régimen vinculante de reconocimiento mutuo y una normas comunes que faciliten la tarea de los Servicios en cuestión e incite a los Estados miembros a intensificar su cooperación. Este régimen deberá también garantizar que las personas en situación irregular objeto de medidas destinadas a poner fin a su estancia se benefician de un trato adecuado y similar, cualquiera que sea el Estado miembro encargado de la repatriación.

La Comisión tiene pues la intención de incluir entre sus iniciativas la de elaborar **una propuesta de Directiva del Consejo relativa a normas mínimas para los procedimientos de retorno y el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de retorno**. Esta propuesta se basará en la Directiva existente sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de alejamiento de los nacionales de terceros países, a la que entre otras cosas se puede tachar de no haber instaurado un marco vinculante para el reconocimiento mutuo de todas las decisiones **en materia de retorno**. Por otra parte, la mayoría de los Estados miembros aún no han comunicado a la Comisión las medidas adoptadas para la transposición de esta Directiva a su legislación interna, aun cuando el plazo fijado para ello era el 2 de diciembre de 2002. Mientras tanto, se ha debatido la propuesta de la Comisión relativa a la compensación de los desequilibrios financieros resultantes del reconocimiento mutuo de las decisiones de alejamiento en aplicación de la citada Directiva. Conviene no obstante precisar que un sistema bilateral de compensación financiera no podría funcionar correctamente a largo plazo si no se dispone de información suficiente sobre las decisiones de alejamiento adoptadas por otros Estados miembros. Este elemento deberá pues tenerse en cuenta en el examen de la cuestión de la armonización de las condiciones previas a la inscripción de nacionales de terceros países en la lista de no admisión del SIS (Sistema de Información Schengen).

Deberían aplicarse **programas integrados de ayuda al retorno específicos por países** a fin de garantizar un retorno efectivo, rápido y – sobre todo – sostenible. Estos programas deberían ofrecer a las personas devueltas a su país de origen, así como a los países de origen en cuestión, una ayuda razonable que permita un refuerzo suficiente de las capacidades. A petición del Consejo Europeo de Sevilla, el Consejo adoptó, el 28 de noviembre de 2002, un programa general de ayuda al retorno, así como un primer programa piloto específico en favor de Afganistán. Aunque obviamente es demasiado pronto para extraer las debidas enseñanzas de esta experiencia - lo que sólo podrá hacerse a la luz de una evaluación completa específicamente orientada hacia el carácter sostenible del retorno y hacia la seguridad de los interesados -, ya es posible afirmar que en el futuro debería adoptarse un enfoque más integrado. En efecto, si el valor añadido a nivel comunitario radica en las medidas de ayuda al retorno y a la integración de las personas que regresan a su país de origen, se precisa una mayor coordinación en otras fases del proceso de retorno para aumentar la eficacia de estas iniciativas. Convendría también examinar la posibilidad de generalizar el modelo de acuerdos trilaterales celebrados en función de las necesidades de los países de destino, en los que la intervención de las autoridades de estos países y de los operadores se produce en una fase muy anterior.

2.4. Principales medidas complementarias

Durante estos últimos años, **la lucha contra el tráfico ilegal y la trata de seres humanos** ha sido objeto de constante debate en relación con la inmigración ilegal. Aunque se ha reconocido el estrecho vínculo que existe entre estos dos fenómenos (aunque distintos desde el punto de vista jurídico, estos dos delitos se superponen a menudo en la práctica), su

relación debe no obstante clarificarse, en la medida en que ambos deben ser objeto de una política comunitaria coherente.

En julio de 2002, el Consejo adoptó una decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. Además, se ha subrayado la gravedad de este delito incluyéndolo en el ámbito de aplicación de la orden de detención europea adoptado por el Consejo. El tráfico ilegal parece ser un fenómeno transfronterizo, que afecta a los Estados miembros y a los terceros países como países de origen, tránsito y destino. Algunas víctimas penetran clandestinamente en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, mientras que otras llegan de manera legal pero en muchos casos terminan por encontrarse al cabo de un tiempo en situación irregular.

En noviembre de 2002, el Consejo adoptó una Directiva que definía **la ayuda a la entrada, al tránsito y a la estancia irregulares**, así como una Decisión marco destinada a **reforzar el marco penal** para la represión de estas actividades. El elemento determinante es la entrada ilegal, el tránsito o la estancia en un Estado miembro. La lucha contra el tráfico ilegal de seres humanos es el complemento de una política de lucha contra la inmigración ilegal, ya que es a menudo difícil penetrar ilegalmente en el territorio de un Estado miembro sin recurrir a traficantes.

El tráfico ilegal y la trata de seres humanos son actividades controladas principalmente por redes criminales cuyo desmantelamiento requiere información. Por ello es esencial animar a las víctimas de estas redes a cooperar con los cuerpos de seguridad en la lucha contra los pasadores de fronteras y los traficantes de seres humanos. Así, el 11 de febrero de 2002, la Comisión adoptó una propuesta relativa a un permiso de residencia de corta duración expedido a **las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos** que cooperen con las autoridades competentes, cuyo texto aún debe examinarse por el Consejo.

La Declaración de Bruselas, adoptada tras la "Conferencia europea sobre la prevención y la lucha contra el tráfico de seres humanos - un reto mundial para el siglo XXI" de septiembre de 2002, representa otro hito en el desarrollo de una política comunitaria en este ámbito. En ella se recomienda reforzar la cooperación europea e internacional y el establecimiento de medidas concretas, normas, mejores prácticas y mecanismos destinados a prevenir y combatir la trata de seres humanos. Los próximos trabajos de la Comisión se basarán en esta Declaración, que servirá también de base a nuevas iniciativas europeas, eventualmente estructuradas en torno a un plan de acción elaborado a la luz de las conclusiones de un grupo de expertos ad hoc.

El fenómeno del **trabajo no declarado**, aunque difícilmente mensurable, parece generalizarse en muchos Estados miembros. Tiende a actuar como factor de atracción para la inmigración ilegal y puede favorecer la explotación e inseguridad de los inmigrantes implicados, afectando asimismo a la financiación y suministro de servicios públicos y prestaciones sociales. Desde el año 2000, las directrices relativas al empleo incluyen el compromiso de luchar contra el trabajo no declarado, y las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo hacían hincapié en el hecho de que la reducción de la proporción de la economía sumergida era una de las medidas indispensables para el desarrollo de una estrategia europea en materia de empleo. Las directrices de 2003 fijarán nuevos objetivos. Para combatir el problema del trabajo no declarado, es conveniente elaborar una serie de políticas que combinen acciones preventivas y sanciones. En este contexto, como ya ocurre con el tráfico ilegal y la trata de seres humanos, debe prestarse una especial atención a las cuestiones de género. Para garantizar la eficacia de estas medidas hay que luchar paralelamente contra los flujos migratorios clandestinos y

ofrecer a los emigrantes económicos unos canales legales claramente definidos y transparentes para cubrir las carencias de mano de obra que se están generalizando en la mayoría de los Estados miembros. La propuesta de Directiva sobre la admisión de nacionales de terceros países con fines de empleo, presentada por la Comisión, contribuirá en gran medida a simplificar y aclarar a los inmigrantes potenciales la manera de obtener legalmente el acceso al territorio de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la **responsabilidad de los transportistas**, la Directiva destinada a completar las disposiciones del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, recientemente adoptada por el Consejo, no ha logrado una armonización suficiente a nivel europeo. Cubre el transporte de viajeros pero no el de mercancías; además, el transporte ferroviario sólo se cubre parcialmente y los Estados miembros disponen de un amplio poder discrecional para la aplicación de estas disposiciones. Por otra parte, varios Estados llevan retraso en la transposición de esta Directiva a su legislación interna. En noviembre de 2001, se organizó una mesa redonda sobre la responsabilidad de los transportistas, que reunió a representantes de los Estados miembros, del sector de los transportes, de las instituciones europeas, de organizaciones humanitarias y otras partes interesadas, invitados a reflexionar sobre las posibles estrategias a nivel europeo. En esta perspectiva, en el marco del denominado "proceso de la mesa redonda" se organizaron en 2002 varias reuniones de expertos centradas en una serie de temas bien definidos, que proporcionaron un marco útil para los intercambios y la comprensión mutua de los agentes implicados. En esta fase, la principal conclusión de este proceso es que por ahora no es preciso adoptar nuevas medidas de armonización, sino que deberían proseguirse las concertaciones a un ritmo regular, bajo los auspicios de la Comisión.

2.5. Cooperación operativa e intercambio de información

La importancia de **reunir e intercambiar información, inteligencia y análisis** ha quedado subrayada repetidamente en la Comunicación adoptada por la Comisión en noviembre de 2001, así como en el Plan de acción de Santiago. En este ámbito, son varios los agentes que intervienen a muy distintos niveles.

Por lo que se refiere a las **estadísticas**, la información disponible no permite realizar una evaluación y un seguimiento satisfactorios de la política sobre inmigración legal e ilegal. La falta de compromiso de algunos Estados miembros en cuanto al suministro de datos, por una parte, y el hecho, por otra, de que las definiciones y los métodos estadísticos sólo estén armonizados parcialmente, y de que por lo tanto los datos transmitidos pocas veces resulten comparables, dificultan el análisis de las estadísticas y obstaculizan otras actividades. Así pues, la Comisión presentó un plan de acción para la recogida y análisis de las estadísticas comunitarias con vistas, fundamentalmente, a responder al deseo expresado por el Consejo en sus conclusiones de mayo de 2001 de que las futuras acciones destinadas a mejorar las estadísticas se inscriban en un marco global y coherente. Uno de los principales objetivos perseguidos consiste en lanzar un debate sobre una posible legislación futura que regule el conjunto de los trabajos estadísticos en este ámbito. El refuerzo de la cooperación y la coordinación entre las autoridades que proporcionan los datos, las organizaciones internacionales y los demás agentes interesados figuran entre los futuros objetivos que la Comisión propone en su plan de acción.

El **Grupo CIREFI** ha seguido adelante con sus trabajos en torno a la recogida y el intercambio de información sobre inmigración ilegal, incluyendo, en su caso, el análisis de la información y el establecimiento de conclusiones. En este contexto, en enero de 2003 los Servicios de la Comisión propusieron a los Estados miembros crear una plataforma de

intercambio de información basada en tecnologías Internet modernas y fiables, denominada **ICONet (Information and Coordination Network)**. Dada su flexibilidad, ICONet podría ser el instrumento ideal para la recogida y difusión de información en distintos ámbitos (funcionarios de enlace responsables de la inmigración, retorno, etc.). En función de los resultados de la actual fase piloto, la Comisión preparará un fundamento jurídico para ICONet en que se definirá más concretamente el contenido de la plataforma, los casos de aplicación y los procedimientos de modificación.

La creación de una **red de funcionarios de enlace responsables de la inmigración** se mencionaba en la primera Comunicación de noviembre de 2001 y en los subsiguientes planes de acción del Consejo. Los esfuerzos se centraron en dos seminarios organizados en Funchal (Portugal) y en Atenas durante las Presidencias portuguesa y griega, en un informe preparado por la Presidencia danesa y en el proyecto piloto belga de creación de una red de este tipo de funcionarios en los Balcanes occidentales. Actualmente, si bien los Estados miembros reconocen la extrema importancia del papel desempeñado por los funcionarios de enlace responsables de la inmigración en la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal en los países de origen o tránsito, y creen que este papel aún debería adquirir mayor peso, no se ha llegado a ningún acuerdo sobre la cuestión de la racionalización de las tareas y definiciones de los citados funcionarios. La creación de este tipo de redes en algunas regiones o en terceros países podría al menos servir de base a una cooperación y a una coordinación entre los funcionarios de este ámbito, incluidos los Servicios nacionales encargados de su nombramiento. La existencia de un fundamento jurídico formalizaría esta cooperación y esta coordinación, definiendo los objetivos de las redes y brindando a los Estados miembros explicaciones sobre el tipo de información o servicios que tienen derecho a esperar o solicitar a través de su intermediario.

Otro agente importante es **Europol**, cuyo objetivo consiste en reforzar la cooperación entre los Estados miembros en la prevención y la lucha contra las formas graves de delincuencia internacional organizada, como el tráfico de inmigrantes ilegales y la trata de seres humanos. El creciente apoyo operativo de Europol se traduce, en particular, en los análisis que realiza en el marco de investigaciones desarrolladas por los Estados miembros. Además, tiene que intervenir frecuentemente en los proyectos piloto de controles en las fronteras y en las reuniones de expertos que examinan las nuevas formas de operar y las tendencias recientemente observadas en los flujos de inmigración ilegal. Europol aporta también un apoyo estratégico, difundiendo boletines periódicos de información y evaluando anualmente las amenazas existentes, y ha firmado hasta la fecha, con algunos terceros países y con Interpol, varios acuerdos operativos que prevén intercambios de datos personales sobre las redes de inmigración ilegal, así como intercambios de funcionarios de enlace. En el futuro, su papel incluirá también la participación en acciones operativas realizadas por equipos de investigación conjuntos de los Estados miembros que investigan las redes criminales.

3. ASOCIACIÓN CON LOS TERCEROS PAÍSES

Para ser eficaces, los objetivos de una política comunitaria en materia de inmigración ilegal deben inscribirse en el marco global de las relaciones que la Unión Europea mantiene con los terceros países. El Consejo Europeo de Sevilla afirmó sin ambigüedad que la Unión Europea debía redoblar sus esfuerzos en la lucha contra la inmigración ilegal y adoptar un enfoque específico del problema, recurriendo a todos los oportunos instrumentos en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea, y persiguiendo al mismo tiempo y sin descanso el objetivo a largo plazo del desarrollo de un enfoque integrado y global capaz de erradicar las causas profundas de la inmigración ilegal.

Para dar una respuesta concreta a las conclusiones formuladas en Sevilla, el Consejo identificó en noviembre de 2002 a nueve **países² con los que** de forma prioritaria **debía intensificarse la cooperación en el ámbito de la gestión de los flujos migratorios**. Para la mayoría de estos países, la Comisión ya tiene previstas medidas de ayuda a la creación de un marco legislativo adecuado, al refuerzo de las fronteras exteriores y al desarrollo de capacidades administrativas e institucionales para la gestión de los flujos migratorios. Además, en el contexto más general del diálogo político entre la Unión Europea y estos terceros países ya se han iniciado abiertos intercambios de pareceres sobre los problemas vinculados a la inmigración y sobre los medios que deben aplicarse para solucionarlos. Estos países están por lo general dispuestos a explorar las posibles formas de mejorar la gestión de los flujos migratorios y, en particular, de luchar contra la inmigración ilegal, y parecen deseosos de reforzar su cooperación con la Unión Europea en este ámbito. Durante las conversaciones, sin embargo, los terceros países no dudaron en afirmar que a menudo ellos mismos se enfrentaban a una inmigración ilegal y de tránsito cada vez más preocupante. Hicieron un llamamiento a la Comisión y a los Estados miembros para que las iniciativas de cooperación también tengan en cuenta este problema.

Además de estos nueve Estados, existen numerosos países de origen y tránsito que la Unión Europea y sus Estados miembros deben tener en cuenta a la hora de enfrentarse al problema de la inmigración. En este sentido, los nuevos vecinos de la Unión Europea ampliada merecen una atención muy especial, como el Consejo no dejó de subrayar en los debates de 14 de abril de 2003 sobre la Comunicación relativa a la Europa ampliada, en la que la Comisión resume un nuevo marco para las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos del Este y el Sur.

La Unión Europea debe pues seguir esforzándose por integrar las cuestiones migratorias en su política de relaciones exteriores. Desde este punto de vista, la Comisión presentó, en diciembre de 2002, su Comunicación sobre **la integración de las cuestiones vinculadas a la inmigración en las relaciones exteriores de la Unión Europea con los terceros países**. Sobre la base de este documento, el Consejo adoptó, en mayo de 2003, sus conclusiones sobre una serie de temas importantes que presentan también un interés para este ámbito de acción. Propuso velar por que el diálogo instaurado en el marco de los acuerdos de asociación, de cooperación y otros acuerdos de la misma naturaleza, actuales o futuros, aborde el conjunto de las cuestiones vinculadas a la inmigración y, en particular, sus causas profundas y las posibilidades de abordar este problema de forma global a través de una política comunitaria en materia de inmigración legal, la gestión conjunta de los flujos migratorios, incluida la política de los visados, el control de las fronteras, el asilo, la readmisión, la lucha contra la inmigración ilegal y la integración de los inmigrantes en situación regular que residen y trabajan en la Unión Europea.

En su Comunicación, la Comisión expresó su intención de examinar la conveniencia de conceder, en el marco de la revisión intermedia de los documentos comunitarios de estrategia por países, una mayor prioridad a los programas específicos relativos a la inmigración y, en particular, a la inmigración ilegal, que se aplicarían en paralelo a las medidas concretas en este ámbito ya inscritas en el marco de las políticas exteriores y programas comunitarios, como MEDA, CARDS, TACIS y PHARE. Sin prejuzgar los resultados de la revisión de los documentos estratégicos por países, la Comisión estimó asimismo que la línea presupuestaria B7-667 consagrada a la cooperación con los terceros países en el ámbito de la migración debería reforzarse sensiblemente para completar los avances que puedan derivarse de la

² Albania, China, la ex República de Serbia y Montenegro, Marruecos, Rusia, Túnez, Ucrania, Libia y Turquía.

revisión de los documentos específicos por países, al objeto de financiar acciones específicas y selectivas en el ámbito de la inmigración que vendrían a sumarse a las financiadas por las líneas presupuestarias consagradas al desarrollo en general. En un intento por materializar esta intención, la Comisión piensa presentar al Consejo **una propuesta de fundamento jurídico sobre el establecimiento de un programa plurianual de cooperación con los terceros países en el ámbito de la inmigración**. El objetivo general de este instrumento financiero será en el futuro responder, de manera específica y complementaria, a las necesidades de los terceros países de origen y tránsito en sus esfuerzos por garantizar una mejor gestión de los flujos migratorios y, en particular, estimular a los terceros países a prepararse para la aplicación de los acuerdos de readmisión celebrados o por celebrar con la Comunidad, o asistirlos ella misma en esta aplicación.

La rápida repatriación de los inmigrantes clandestinos a su país de origen es uno de los principales elementos de la lucha contra la inmigración ilegal. La celebración de **acuerdos comunitarios de readmisión** con los terceros países interesados permitirá organizar el retorno según un procedimiento aceptable tanto para los Estados miembros de la Unión como para los países de recepción. Por el momento, el Consejo ha dado un mandato a la Comisión para negociar acuerdos comunitarios de readmisión con 11 terceros países/entidades (Marruecos, Sri Lanka, Rusia, Pakistán, Hong Kong, Macao, Ucrania, Albania, Argelia, China y Turquía) y la Comisión ha llegado efectivamente a un acuerdo con Sri Lanka, Hong Kong y Macao. Progresan adecuadamente las negociaciones con la mayoría de los restantes países, incluidos Rusia, Ucrania y Marruecos.

El Consejo Europeo de Sevilla manifestó explícitamente su deseo de que se aceleraran las negociaciones en curso sobre los acuerdos de readmisión. Por su parte, la Comisión está desplegando todos los esfuerzos necesarios para negociar acuerdos satisfactorios, pero para ello debería contar con un apoyo político y diplomático más enérgico por parte de los Estados miembros.

Ahora bien, la experiencia ha demostrado que no hay que subestimar el tiempo necesario para la negociación de un acuerdo de readmisión, percibido como exclusivamente en interés de la Comunidad. Estas negociaciones sólo pueden tener éxito si se inscriben en el marco de una agenda de cooperación más amplia, teniendo plenamente en cuenta las dificultades experimentadas por los países socios para combatir eficazmente los problemas vinculados a la inmigración.

Unas medidas compensatorias en el ámbito de la política de inmigración, tales como una política de visados más generosa para los países dispuestos a cooperar o el aumento de las cuotas para los trabajadores migrantes de estos países, así como la intensificación de la cooperación económica, el desarrollo de los intercambios comerciales, una ayuda más constante al desarrollo, y un acceso más fácil a los mercados o preferencias arancelarias compatibles con las normas de la OMC, son otras tantas exigencias formuladas a menudo en ámbitos en que la Unión Europea y sus Estados miembros podrían demostrar una mayor generosidad para propiciar el avance de las negociaciones.

Ésta es la razón por la que la Comisión considera que la cuestión de los "medios de persuasión" – es decir, incentivos destinados a garantizar la cooperación de los terceros países en la negociación y celebración de acuerdos de readmisión con la Comunidad Europea – deberían establecerse país por país, en el contexto más amplio del diálogo de política, cooperación y programación iniciado con los terceros países en cuestión, teniendo en cuenta, en particular, la importancia del tercer país en términos de flujo de emigración hacia la Unión Europea y el estado de sus relaciones y cooperación con la Comunidad y los Estados

miembros. Corresponde pues a la Comunidad y a sus Estados miembros decidir si deberían adoptarse otros mecanismos de incentivo para obtener los resultados deseados. Sin embargo, en principio este problema no se plantea para las posibles futuras negociaciones con los países ACP. Dado que el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú ya impone a las Partes del acuerdo unas claras obligaciones legales por lo que se refiere a la readmisión de sus nacionales que residan ilegalmente en el territorio de alguna otra Parte y en cuanto a la celebración de acuerdos bilaterales de readmisión, la Comisión considera que estos incentivos financieros suplementarios no son necesarios, y por lo tanto no se aplicarán a estos países.

4. RECURSOS FINANCIEROS ADECUADOS Y MECANISMO DE REPARTO DE LAS CARGAS

El Consejo Europeo de Sevilla pidió a la Comisión que evaluara los recursos financieros disponibles en tres ámbitos específicos: la gestión de las fronteras exteriores, el retorno de los residentes ilegales y la cooperación con los terceros países en materia de inmigración. La Comisión presentó un informe integrado sobre estos tres aspectos en la segunda parte de su Comunicación de 3 de diciembre de 2002 titulada "Integración de las cuestiones migratorias en las relaciones de la Unión Europea con los terceros países".

La declaración por la que la Comisión hacía hincapié, en esta comunicación, en el desfase manifiesto entre la importancia concedida por la Unión Europea a las políticas JAI y la parte del presupuesto comunitario destinada a la financiación de estas políticas, mantiene toda su pertinencia. En 2002, los instrumentos financieros de ayuda a las políticas de asilo e inmigración (incluida la reserva de emergencia del Fondo europeo para los refugiados) que figuraban en la rúbrica "políticas internas" de las perspectivas financieras, representaban un 0,96% del conjunto de los gastos mencionados en esta rúbrica (6,236 mil millones de euros).

El reparto de las cargas vinculadas a la gestión de las fronteras exteriores entre los Estados miembros y la Unión es uno de los cinco componentes de la política común de gestión de las fronteras exteriores elaborada por la Comisión y aprobada por el Consejo. En sus conclusiones, el Consejo Europeo de Sevilla invitó a la Comisión a realizar, antes de junio de 2003, "un estudio..... sobre el reparto de las cargas entre los Estados miembros y la Unión por lo que se refiere a la gestión de las fronteras exteriores".

Según el Plan del Consejo para la gestión de las fronteras exteriores, deben aplicarse las condiciones siguientes al reparto de las cargas y a la elaboración del presupuesto comunitario:

- Los presupuestos nacionales deben seguir siendo la principal fuente de financiación de las inversiones y gastos previstos.
- Las inversiones deben referirse esencialmente a los equipamientos y a los recursos humanos.
- Las bases del reparto se establecerán en la Unión, dentro de los límites de las perspectivas financieras comunitarias.

El plan fija también las siguientes orientaciones para la contribución comunitaria:

- Financiar adquisiciones de materiales comunes al objeto, concretamente, de respaldar las operaciones desarrolladas en colaboración con los Estados miembros.
- Crear un mecanismo de redistribución financiera entre los Estados miembros.

Para realizar este estudio y evaluar, en particular, la amplitud y la naturaleza de los recursos financieros nacionales destinados a la gestión de las fronteras exteriores (vigilancia y control de las personas), la Comisión ha recogido información procedente de los Estados miembros. Conseguir reunir datos detallados y comparables no ha sido una tarea fácil, y esta metodología analítica no ha permitido a la Comisión formular conclusiones detalladas sobre las cuestiones planteadas. Los datos recogidos han confirmado no obstante la considerable magnitud de las inversiones y costes operativos vinculados a la gestión de la vigilancia de las fronteras exteriores, cuyo objetivo principal es el control de las personas.

En su Comunicación de diciembre de 2002, la Comisión enunció 4 elementos fundamentales que convendrá tener en cuenta a la hora de evaluar la carga soportada por cada uno de los Estados miembros:

- la situación geográfica de cada país miembro y la naturaleza de sus fronteras
- la presión migratoria en los distintos tipos de frontera: terrestre, marítima y aeroportuaria
- el número de controles efectuados sobre las personas a la entrada y salida del territorio Schengen
- el nivel de calidad de los controles y de la vigilancia de las fronteras exteriores, según el análisis común de riesgos aplicado a cada tipo de frontera.

Desde enero de 2003 el Consejo ha examinado repetidamente estos elementos y la Comisión considera, tras los debates, que se ha reconocido su pertinencia. Algunos Estados miembros han propuesto asimismo que se tengan en cuenta otros criterios vinculados al coste global de la acogida de los solicitantes de asilo o a las medidas vinculadas al retorno.

La Comisión considera que estos debates han venido igualmente a confirmar el fundamento de dos de los principios básicos enunciados en su Comunicación de diciembre de 2002:

- Los principios de subsidiariedad y complementariedad de la intervención financiera de la Comunidad: el presupuesto comunitario no puede utilizarse sino para financiar medidas que aporten manifiestamente un valor añadido a la Comunidad;
- Solamente pueden cofinanciarse los costes directamente vinculados a la dimensión comunitaria del control de las fronteras exteriores (organización de operaciones conjuntas, coordinación, desarrollo de normas de calidad, control de la aplicación, intercambio de información y experiencias).

A pesar de las dificultades que plantea la recogida y el análisis de los datos, se han confirmado las opciones básicas y se ha establecido un marco de referencia para el desarrollo posterior de un mecanismo de reparto de las cargas.

La principal cuestión subsistente se refiere a la disponibilidad de los recursos destinados a financiar un instrumento que responda a las necesidades estructurales definidas.

- **A corto plazo**, la Comisión ya ha mencionado la posibilidad de revisar el **programa ARGO**. Aun siendo limitados, los fondos disponibles en el marco de este programa podrían aumentarse para reducir la carga soportada por los Estados miembros afectados. La concesión de una ayuda financiera a proyectos nacionales relacionados con el control de las fronteras exteriores, destinada a compensar los fallos estructurales constatados en

algunos pasos fronterizos estratégicos, se decidiría de común acuerdo con los Estados miembros sobre la base de criterios objetivos (evaluación de riesgos). El aumento del presupuesto del programa ARGO ya se contempla en el AP 2004, así como para los años siguientes. La revisión del programa ARGO, que debería estimular la cooperación administrativa, no permitirá no obstante solucionar el problema de la dimensión estructural de las inversiones necesarias.

- **A largo plazo**, podría encontrarse una solución conveniente y tangible al problema del reparto de las cargas partiendo de las nuevas **perspectivas financieras para el período posterior a 2006** en el ámbito JAI. La preparación de las próximas perspectivas financieras plurianuales ofrece en efecto la interesante posibilidad de definir el proyecto político de la Unión ampliada para el período posterior a 2006 a la luz de los trabajos de la Convención. La Comisión está decidida a elevar el desarrollo y el mantenimiento del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia al rango de objetivo prioritario de la Unión.
- **Mientras tanto**, la Autoridad Presupuestaria podría prever la utilización de una parte del margen disponible **para el período 2004-2006** a fin de responder a las necesidades estructurales más urgentes en este ámbito y ampliar la definición de la solidaridad financiando también los costes vinculados a la acogida de los solicitantes de asilo, la ayuda a la aplicación de programas integrados de ayuda al retorno, y el desarrollo del VIS.

5. CONCLUSIONES

Sobre la base de este primer balance, la Comisión cree que las siguientes orientaciones deberían constituir prioridades para la acción de las instituciones de la Unión durante los próximos meses en su aplicación, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, de los planes de acción adoptados en 2002:

- Como corolario de la confianza mutua entre Estados miembros en que se basa el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, debería consolidarse y concretarse el principio de solidaridad. Ya inscrito en el actual Tratado en relación con la acogida de los refugiados y personas desplazadas, inspiró en su día la creación del Fondo Europeo para los Refugiados. En consonancia con los trabajos de la Convención, es importante ampliar su alcance a todas las dimensiones de las políticas comunes de inmigración y asilo, incluida la expedición de visados y el control de las fronteras exteriores.
- Aunque dicha solidaridad puede traducirse de distintas maneras, y en concreto en un refuerzo de las cooperaciones operativas, esto implica indiscutiblemente un importante elemento financiero. Por eso, el principio de solidaridad debería tener un reflejo en los presupuestos, en el marco de las **nuevas perspectivas financieras, a partir de 2007**.
- A la espera de que esto ocurra, la Comisión tiene la intención de examinar, de acuerdo con la Autoridad Presupuestaria y en cumplimiento de los principios que regulan la utilización del presupuesto, la posibilidad de utilizar una parte del margen presupuestario disponible en el marco de las políticas internas para apoyar, durante el período 2004-2006, un esfuerzo de solidaridad que podría incluir:
 - Un enfoque estructural de las necesidades en materia de control de las fronteras exteriores que vaya más allá de un simple refuerzo del programa ARGO; en este sentido, podría presentar al Consejo, lo antes posible, una propuesta de fundamento jurídico que organice la gestión de un nuevo instrumento inspirado

en el Plan de acción de junio de 2002 y en la Comunicación de diciembre de 2002 (parte II), así como en las enseñanzas derivadas de los proyectos realizados en el contexto de SCIFA +.

- Con motivo de la renovación del FER, una acción más específica, que concentre por tanto los medios disponibles, en materia de acogida e integración de refugiados y personas desplazadas.
 - El progresivo desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS), en función de las opciones elegidas por el Consejo sobre la base de los resultados del estudio de viabilidad.
 - Paralelamente, la Comisión está resuelta a proseguir con los Estados miembros el examen de los elementos susceptibles de tenerse en cuenta en la puesta a punto de un instrumento distinto destinado a apoyar una política común de retorno mediante la financiación de programas específicos que cubran las distintas etapas de este proceso, y destinados a garantizar su sostenibilidad; las propuestas necesarias, que cubrirán las distintas etapas de este proceso y sus distintas modalidades, se presentarán a finales de 2003.
- Actualmente, la Comisión ha logrado consignar un importe de 10 millones de euros en el Anteproyecto de presupuesto 2004 para financiar la fase inicial de desarrollo del VIS. Por otra parte, ha previsto, en el marco de su programación para 2005-2006, un aumento de los créditos asignados a ARGO (de 6,5 millones de euros en 2004 a 12 millones de euros anuales en 2005 y 2006), en la perspectiva de un refuerzo de la financiación del capítulo «control de las fronteras exteriores» de este programa de cooperación administrativa, sin olvidar no obstante que esta dotación deberá asimismo cubrir las crecientes necesidades que se plantean en los ámbitos de la inmigración, el asilo y la política de visados.

Esta programación deberá adaptarse a la luz de las orientaciones políticas decididas por el Consejo Europeo de Tesalónica. Según una primera estimación objetiva y razonable, las necesidades adicionales pendientes de cubrir, para el periodo 2004-2006, ascienden a un importe total de 140 millones de euros, correspondientes a las fases ulteriores del desarrollo del VIS, la aplicación de un programa integrado en materia de retorno y la creación de un instrumento de solidaridad comunitario para la protección de las fronteras exteriores.

Este esfuerzo constituiría una respuesta apropiada, habida cuenta de la debilidad estructural de los medios actualmente asignados a las políticas de inmigración y asilo en el presupuesto comunitario, y quedaría en parte compensado por una redistribución de los importes asignados a los instrumentos existentes (ARGO, FER). Dicho importe debe ponerse en relación con el total de los gastos anuales de los Estados Miembros para la gestión de las fronteras exteriores (unos 3 mil millones de euros anuales), y con el esfuerzo comunitario realizado en el marco del denominado «instrumento Schengen», decidido en el Consejo Europeo de Copenhague en favor de la preparación de los nuevos Estados miembros a la integración del acervo de Schengen (970 millones de euros para el periodo 2004-2006).

Considerando que estos importes representarían, según los años, del 30 al 45 % del margen actualmente previsto en el marco de la rúbrica 3 de las perspectivas financieras para los ejercicios 2004-2006 y habida cuenta de los factores aleatorios a que puede enfrentarse dicho margen, como por ejemplo las variaciones de los niveles

de crecimiento e inflación en relación a las actuales previsiones, una opción alternativa consistiría en prorrogar determinadas partes de la iniciativa, sin dejar de afirmar el compromiso de utilizar, en los sucesivos ejercicios presupuestarios, todas las posibilidades de flexibilidad a su alcance. En este marco, la Comisión garantizaría en el presente estadio la programación de los créditos necesarios para:

- el desarrollo del VIS en el periodo 2005 y 2006, a razón, respectivamente, de 15 millones de euros en 2005 y 20 millones de euros en 2006, dentro de la hipótesis más modesta de realización del sistema en sus primeros años;
- un primer esfuerzo de solidaridad y de refuerzo de las cooperaciones en materia de control de las fronteras exteriores, dotado de unos recursos financieros de hasta 15 millones de euros anuales para 2005 y 2006, y destinado a cubrir en particular el desarrollo de programas de formación e intercambio de funcionarios encargados del control y vigilancia de las fronteras, la introducción y generalización de la utilización de las nuevas tecnologías en materia de vigilancia y el refuerzo de la interoperabilidad de los sistemas existentes, así como la mejora de la capacidad de control o vigilancia de los pasos fronterizos identificados de común acuerdo como problemáticos por sus deficiencias estructurales. Para 2004, a la espera de la adopción de la pertinente base jurídica, la ayuda financiera podría traducirse en un refuerzo puntual del programa ARGO a lo largo del procedimiento presupuestario por un importe de 15 millones de euros.

La instauración de un programa integrado de retorno debería posponerse hasta la adopción de las nuevas perspectivas financieras, a partir de 2007.

Sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de Tesalónica, la Comisión presentará en su momento a la Autoridad Presupuestaria una programación revisada a fin de incluir en la misma las nuevas opciones elegidas y la nueva ponderación de prioridades entre los ámbitos de la rúbrica 3 de las perspectivas financieras que pudiera resultar necesaria. La Comisión tendrá asimismo en cuenta la elaboración de las próximas perspectivas financieras.

- Las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla sentaron las bases de una acción enérgica en materia de control de las fronteras exteriores. Este impulso se tradujo en el lanzamiento de una serie de proyectos piloto destinados a experimentar las distintas formas de cooperación contempladas en el Plan adoptado por el Consejo o identificadas por el propio Consejo Europeo. Estas primeras experiencias están siendo objeto de una evaluación sobre la base del informe redactado por la Presidencia con la ayuda de la Comisión. También convendrá extraer las oportunas lecciones del estudio realizado por la Comisión sobre la cuestión, especialmente sensible y compleja, de las fronteras marítimas. La Comisión está convencida de que es importante, sobre todo, garantizar la sostenibilidad y la coherencia de la acción comunitaria, fijándole unas prioridades y estabilizando su marco y sus métodos.

Con respecto al primer punto, la Comisión considera que debe prestarse una atención muy especial a esos fundamentos de toda política verdaderamente eficaz que son el análisis del riesgo, la formación del personal y la aproximación de los equipamientos y procesos de control. Con respecto al segundo, la Comisión cree que las necesidades de planificación, apoyo (formación, recogida y tratamiento de la información, y análisis de la red), organización y evaluación de las cooperaciones operativas podrían conducir, más allá del establecimiento de una unidad común de expertos, a la instauración de una estructura operativa comunitaria. Esta última tendría que aplicar

las orientaciones estratégicas establecidas por el Consejo basándose, en su caso, en los "centros" establecidos en el marco de los proyectos piloto validados por el Consejo desde el punto de vista de su contribución. Está claro que sólo se alcanzará una plena eficacia si este órgano operativo dispone de las competencias y los recursos – humanos, materiales y financieros – necesarios para la realización de las tareas esenciales de interés común que se le confíen. En este sentido, esta estructura operativa podría, con los medios asignados por la Autoridad Presupuestaria, intervenir en la gestión de la financiación comunitaria. Podría asimismo constituir la primera etapa en la vía hacia la constitución de un "Cuerpo europeo de guardias de frontera", imprescindible, según la Comisión, para respaldar y completar la acción de los Servicios de los Estados miembros en la gestión de sus fronteras exteriores.

- El desarrollo de un sistema común de información de visados constituirá un reto organizativo, tecnológico y financiero para la Unión y los Estados miembros durante los próximos años. Es indispensable que, a raíz del estudio de viabilidad de la Comisión, el Consejo fije cuanto antes, y a más tardar antes de que finalice 2003, las orientaciones necesarias tanto para la programación del desarrollo del sistema como para la preparación del fundamento jurídico que permita su establecimiento y la liberación de los medios presupuestarios en función de las opciones elegidas. La importancia de estas decisiones no debe subestimarse, y ello no sólo a escala comunitaria, sino también en términos de impacto en las Administraciones y presupuestos nacionales.
- En este contexto, debería desarrollarse un enfoque coherente por lo que se refiere a los **elementos de identificación biométrica o datos biométricos** en la Unión Europea; dicho enfoque permitiría elaborar soluciones armonizadas aplicables a los documentos de los nacionales de terceros países, a los pasaportes de la Unión Europea y a los sistemas de información (VIS y SIS II). De acuerdo con el consenso alcanzado en la reunión informal de Ministros que se celebró en marzo en Veria, la Comisión propondrá los instrumentos adecuados: los visados y permisos de residencia para los nacionales de terceros países en un primer momento, y seguidamente los pasaportes de la Unión Europea.
- La aplicación de una política común en materia de **retorno** de los residentes ilegales es en gran medida una labor que incumbe a los Estados miembros. Sin embargo, podría lograrse una mayor eficacia mediante el refuerzo de la cooperación y la instauración del marco normativo necesario al efecto, además de la posible adopción de un instrumento financiero específico. Se han hecho algunos progresos en estos dos ámbitos, pero se requieren avances más sustanciales. Así pues, la Comisión invita al Consejo a examinar la posibilidad de confiar a la estructura operativa que se crearía para el control de las fronteras tareas similares de organización de la cooperación en materia de retorno. Por otra parte, en la perspectiva de una consolidación de los esfuerzos legislativos específicos realizados hasta la fecha, la Comisión confirma su intención de presentar, antes de finales de año, una propuesta que fije unas normas mínimas comunes.
- Tanto las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla como las del Consejo de noviembre de 2002 y de mayo de 2003, así como la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2002, fijaron el marco político para la integración de las cuestiones vinculadas a la migración en las **relaciones con los terceros países**. Es un marco suficiente y es importante aplicarlo. La Comisión recuerda que en su Comunicación de diciembre asumió dos compromisos a este respecto. Por una parte, presentará en breve una propuesta de programa de cooperación destinado a responder de manera específica y complementaria a las necesidades de los terceros países de origen y tránsito en sus esfuerzos por garantizar una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones y, en particular, a

estimular a los terceros países a prepararse para la aplicación de los acuerdos de readmisión, o a asistirlos ella misma en su aplicación. Por otra parte, de acuerdo con el compromiso adquirido en su Comunicación de diciembre de 2002, velará por que, para 2004 a más tardar, las prioridades relativas a la gestión de los flujos migratorios se tengan debidamente en cuenta país por país y en el marco del diálogo de programación en el proceso en curso de revisión de los documentos de estrategia nacional y regional.

- Debe avanzarse en el desarrollo de una política común de **readmisión**. Esto supone la conclusión rápida y la aplicación completa de los acuerdos ya negociados. Por lo que se refiere a las negociaciones en curso, es indispensable que la Comisión cuente con el permanente apoyo político de los Estados miembros, y que el Consejo manifieste su disposición a considerar en un contexto más amplio las expectativas de los terceros países socios en estas negociaciones. Por último, la Comisión recomienda que se proceda a una profunda evaluación de las prioridades geográficas, teniendo en cuenta en particular la importancia del tercer país interesado, del estado de sus relaciones y del nivel de cooperación que mantiene con la Comunidad y sus Estados miembros, antes de comprometerse en otros procesos de negociación, en particular en el marco de la aplicación del acuerdo de Cotonú.
- La política común de lucha contra la inmigración ilegal resumida en Tampere y precisada en Sevilla sólo será efectiva si integra un conjunto de medidas que respondan a los distintos aspectos de esta problemática. Deberá por lo tanto basarse en:
 - Un refuerzo de la capacidad de reunir, intercambiar y tratar la información relativa a este fenómeno, en particular mediante la aplicación rápida y completa del plan de acción estadístico y el desarrollo de la red ICONET, así como mediante la consolidación en un marco común y la conexión en red de los numerosos funcionarios de enlace destinados en los terceros países; por otra parte, deberá proseguirse la reflexión sobre la manera de insertar en un marco coherente no sólo estos distintos instrumentos, sino también EUROPOL, la estructura operativa que la Comisión propone crear e incluso la red europea sobre las migraciones, cuya viabilidad está siendo actualmente objeto de estudio.
 - La búsqueda de una mayor coherencia de la acción en materia de **lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos**, coherencia a la que la Comisión contribuirá adoptando las iniciativas necesarias sobre la base de la Declaración de Bruselas, y de **lucha contra el trabajo clandestino** mediante la fijación de objetivos en el marco de la estrategia europea para el empleo, e indirectamente mediante la rápida aprobación de la propuesta de Directiva relativa a la admisión a efectos de empleo.

La eficacia de la acción común supone la fijación de marcos políticos y la aprobación de medidas, pero también la aplicación completa de estas últimas. Esto implica una mayor coherencia, obtenible mediante la fusión de los tres Planes de acción, que en ocasiones resultan redundantes. Debe establecerse un proceso de seguimiento político regular: la Comisión se propone, de aquí en adelante, elaborar anualmente un informe como éste, que el Consejo, en su sesión de final de año, podría debatir y utilizar como base para fijar las orientaciones de la acción común. Por último, corresponde a los Estados miembros concretar los compromisos adquiridos: por lo que se refiere a la aplicación de instrumentos comunitarios, la Comisión asumirá plenamente sus responsabilidades, recurriendo eventualmente a los procedimientos de infracción previstos al efecto; estos procedimientos podrán completarse oportunamente con mecanismos de evaluación paritaria.