

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVA A UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN ILEGAL

Índice

1. RESUMEN
2. Parte I - introducción
3. Parte II - directrices, objetivos y requisitos
 - 3.1. Comprensión del fenómeno
 - 3.2. Respeto de compromisos internacionales y derechos humanos
 - 3.3. Planteamiento teniendo en cuenta los diferentes eslabones de la cadena
 - 3.4. Prevención de la inmigración ilegal
 - 3.5. Aplicación de normas existentes
 - 3.6. Sanciones adecuadas para actividades delictivas
4. Parte III Plan de acción
 - 4.1. Política de visados
 - 4.2. Intercambio y análisis de información
 - 4.3. Medidas previas al cruce de fronteras
 - 4.4. Gestión aduanera: Hacia el desarrollo de una guardia de fronteras europea
 - 4.5. Mejora de la cooperación y de la coordinación al nivel operativo
 - 4.6. El papel avanzado de Europol
 - 4.7. Ley de extranjería y Derecho penal
 - 4.8. Política de readmisión y repatriación
5. Conclusiones

1. RESUMEN

En vísperas del Consejo Europeo de Laeken, se ha alcanzado un momento crucial en la implementación del Tratado de Amsterdam y las conclusiones de la cumbre de Tampere. Una vez que la Comisión ha presentado la mayor parte de las propuestas relativas al asilo y la inmigración legal hay que regular también la inmigración ilegal como el eslabón perdido de una política de inmigración y asilo exhaustiva. La Comisión transmite ahora al Consejo y al Parlamento Europeo esta Comunicación relativa a una Política común sobre inmigración ilegal. La Comisión ha destacado seis materias de posibles acciones destinadas a prevenir y combatir la inmigración ilegal

1. Política de visados
2. Infraestructura para intercambio de información, cooperación y coordinación
3. Gestión de fronteras
4. Cooperación policial
5. Ley de extranjería y Derecho penal
6. Política de repatriación y readmisión

Partiendo de los actuales instrumentos y medidas nacionales, la Comisión pretende progresar más creando una sinergia de los esfuerzos nacionales al añadir la dimensión europea.

Además, la comisión desea enriquecer los debates actuales a escala europea:

- Considerando que toda acción destinada a contrarrestar los flujos migratorios irregulares debe llevarse a cabo lo más cerca posible de las personas en situación irregular concernidas, la UE debe promover y apoyar acciones en los países de origen y tránsito, teniendo en cuenta la política europea de derechos humanos. Estas acciones deben incluir un intenso intercambio de información, transmisión de conocimientos y ayuda financiera de los esfuerzos de control justificados.

- Sin perder de vista que es necesario respetar las normas comunes existentes, en especial las que se refieren a la expedición de visados y controles de fronteras, la UE debe intensificar sus esfuerzos de vigilancia.

- Debe impulsarse la cooperación administrativa, p. e. desarrollando más la red de funcionarios

de enlace o promoviendo la idea de equipos conjuntos en los controles de fronteras.

- Con vistas a potenciar la cooperación y coordinación de las agencias de los Estados miembros responsables de la aplicación de la Ley, hay que crear un servicio permanente de asistencia técnica dedicado a favorecer la recogida, análisis y difusión de la información, a coordinar la cooperación administrativa y a administrar la base de datos común de gestión de la migración.

- Deberían utilizarse todas las nuevas posibilidades de las modernas tecnologías y telecomunicaciones par mejorar la cooperación operativa, p, e. en el caso de Sistema de Alerta sobre flujos migratorios irregulares.

- El intercambio de información, incluidas estadísticas y análisis, debería promocionarse mediante varias acciones tales como la mejora de la calidad de las estadísticas o la creación de un Observatorio europeo de migración.

- Hay que elaborar y armonizar más el concepto de sanciones adecuadas y comparables contra los promotores de inmigración ilegal. Esto incluye en especial penar gravemente las actividades delictivas. La confiscación de las ganancias financieras obtenidas es también un factor clave.

- El trabajo no declarado de residentes ilegales es otra preocupación grave, que requiere una acción que reduzca su atracción cara a los empleadores y a los potenciales inmigrantes irregulares.

- La cooperación policial dando a Europol un papel más importante

- Hay que continuar el desarrollo de una política comunitaria de readmisión y deben finalizarse sin tardanza las negociaciones con terceros países.

Además, la Comisión quiere lanzar debates sobre varios conceptos nuevos e innovadores a cerca de la lucha contra la inmigración ilegal:

- La política de repatriación debe desarrollarse más poniendo énfasis en la coordinación interior, como por ejemplo la instauración e iniciación de normas comunes y medidas comunes. La comisión quiere, por tanto, presentar un Libro verde sobre la política europea de repatriación, en un futuro próximo.

- Se van a tomar las primeras medidas con el objeto de facilitar la creación de una guardia de fronteras europea. La Comisión presentará próximamente más detalles en una Comunicación relativa a la gestión de las fronteras exteriores.

- La UE debe reflexionar a cerca de la creación de Sistema europeo de identificación de visados, que permitiría un intercambio de información entre los Estados miembros sobre la expedición de visados. A este efecto la Comisión va a emprender un estudio de viabilidad sobre la creación de un Sistema europeo de identificación de visados.

2. Parte I - introducción

La prevención y la lucha contra la inmigración ilegal son partes esenciales de la política común y exhaustiva de asilo e inmigración de la Unión Europea [1]. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se han creado nuevas competencias con la inclusión del Título IV en el Tratado CE. Mientras que el art. 62 TEC es la base jurídica de los reglamentos relativos a los controles fronterizos y la política de visados, el apartado 3 del art. 63 TEC hace referencia explícita a medidas relativas a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales. Por otra parte, puesto que facilitar la inmigración ilegal implica, en la mayoría de los casos, redes criminales organizadas que funcionan a escala internacional, también se aplican las disposiciones del título VI del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (artículos. 29, 30, 31 TUE).

[1] Cf. COM(2000)755 final; COM(2000)757 final.

El plan de acción de Viena del Consejo y de la Comisión relativa a la mejora de la aplicación de las disposiciones del Tratado de Amsterdam en un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, de diciembre de 1998 [2], estipulaba que conforme a la prioridad que debía darse al control de los flujos de migración, había que presentar rápidamente propuestas prácticas para combatir más eficazmente la inmigración ilegal.

[2] Cf. DO C 23 de enero de 1999, p. 1.

Además, el Consejo Europeo subrayó en las conclusiones de su cumbre de Tampere de octubre de 1999 [3] la necesidad de una gestión más eficiente de los flujos de migración en todas las etapas y de combatir la inmigración ilegal en sus fuentes. Por otra parte, el Consejo Europeo pidió una más estrecha colaboración entre los Estados miembros y confirmó el requisito de que los nuevos Estados miembros acepten íntegramente el acervo pertinente

incluidas las normas establecidas en la cooperación de Schengen [4]. En el marco del Consejo, el interés común por la lucha contra la inmigración ilegal, la necesidad de cooperación y la determinación de combatir las redes quedó subrayado de nuevo por el reciente acuerdo alcanzado sobre la Directiva que define la facilitación de la entrada no autorizada, el movimiento y la estancia, y la decisión de acompañamiento marco relativa a la consolidación del marco penal para prevenir la facilitación de la entrada y de residencia no autorizadas, así como la Directiva referente a la armonización de sanciones pecuniarias impuestas a transportistas que conduzcan en el territorio de los Estados miembros a ciudadanos de terceros países que carezcan de los documentos necesarios para la admisión.

[3] Cf. apartados 22 - 25.

[4] Cf. DO 239, 1 de septiembre de 2000, p. 1.

La Comisión ha consolidado un primer grupo de objetivos para mejorar la lucha contra la inmigración ilegal en el tablero marcador que da cuenta del progreso registrado relativo a la creación de un espacio de "libertad, de seguridad y de justicia" en la Unión Europea [5]. Además de las mejoras en el intercambio de información y de estadísticas, se menciona la mejora de la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de emigrantes, así como la cooperación con los países de origen y el establecimiento de una política común coherente de readmisión y de retorno.

[5] Cf. COM (2000) 782 final. ; COM (2000) 167 final.

En su Comunicación relativa a una política de inmigración comunitaria [6], adoptada en noviembre del 2000, la Comisión subrayó la necesidad de una exhaustiva política de migración común, que tenga en cuenta las cambiantes necesidades económicas y demográficas de la Unión Europea. La inmigración debe existir enmarcada en un procedimiento jurídico transparente que gestione eficazmente los flujos migratorios y evite cualquier distorsión de la competencia: La entrada o la residencia ilegales no debería conducir a una forma atractiva y estable de residencia. Hay una necesidad creciente en el mercado laboral legal no sólo de especialistas muy cualificados sino también de trabajadores menos cualificados. De todas formas no se puede considerar que los residentes ilegales son un grupo para paliar la escasez de mano de obra, aunque hay que reconocer que la posibilidad de tener acceso al trabajo no declarado puede percibirse como el "factor imán" más importante de potenciales emigrantes. Sin embargo, la apertura o la reapertura de canales legales para la migración no puede verse como la panacea contra la inmigración ilegal.

[6] Cf. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política de inmigración comunitaria, COM (2000) 757 final.

En julio de 2001 la Comisión adoptó otra comunicación con sus propuestas relativas a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración como complemento al marco legislativo [7]. Esta contiene la definición de las directrices europeas que los Estados miembros ejecutarán en el ámbito nacional. En esta Comunicación la Comisión sugiere que se establezcan inicialmente seis directrices en los ámbitos fundamentales identificados ya por el Consejo Europeo en Tampere. La tercera directriz presentada por la Comisión, en cuanto a la gestión de flujos de migración, se refiere al refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico ilícito y la trata.

[7] COM (2001) 387 final.

La comisión está considerando abordar el problema de la inmigración ilegal con un enfoque global, que hará el mejor uso posible de las diferentes posibilidades institucionales contenidas en los Tratados. Sin embargo, habrá que tener en mente diversas nociones, como tráfico y trata de seres humanos descritas más abajo en el punto 4. 7.

Teniendo en cuenta las directrices europeas pertinentes sobre la inmigración, que necesitan aplicarse a escala nacional, queda por definir detalladamente, lo que debe comprender la lucha contra la inmigración ilegal en la UE. Muchos aspectos pueden reconocerse en cuanto están vinculadas a los movimientos irregulares de personas hacia la UE y la residencia ilegal en la UE. El propósito de esta comunicación es recoger en un marco coherente los progresos actuales, que sólo pueden considerarse como los primeros pasos, y las posibles futuras iniciativas en el ámbito de la UE. Se propone identificar los elementos fundamentales de tal política (parte II) y resumir, de una manera estructurada, qué medidas y formas futuras de cooperación pueden conducir al desarrollo adecuado de una lucha común eficaz contra la inmigración ilegal (parte III).

3. Parte II - directrices, objetivos y requisitos

3.1. Comprensión del fenómeno

La inmigración ilegal es polifacética en cuanto a los individuos implicados y los modelos de su

entrada y residencia ilegales. Primero están los que entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro. Esto puede ocurrir cruzando las fronteras de forma ilegal o utilizando documentos falsos o falsificados en un puesto fronterizo. A menudo estas entradas ilegales se hacen de forma individual e independiente. Sin embargo, cada vez en mayor medida, las entradas ilegales son organizadas por intermediarios, que proporcionan transporte, refugio temporal, documentos de viaje, información, vigilancia u otros servicios de apoyo que empiezan en los países de origen, continúan en los de tránsito y finalizan en el país del destino. Los precios de estos servicios de tráfico son muy altos, de modo que muchos inmigrantes ilegales tienen que entregar la mayoría o todos sus ahorros. En caso de que los inmigrantes ilegales no sean capaces de pagar el precio, se convierten a menudo en víctimas de los traficantes, que recurren a su explotación para obtener el "reembolso" del coste del viaje.

Un gran número de residentes ilegales en la Unión Europea han entrado con un visado o permiso de residencia válidos quedándose una vez expirado éstos. Otros entran simplemente con documentos válidos de viaje, cuando su nacionalidad no necesita de un requisito de visado para una estancia de corta duración. Esta estancia legal, sin embargo, deja de serlo, cuando la persona concernida emprende actividades por cuenta propia o ajena no autorizadas para las personas exentas de visado o cuyo visado no lo permite. En muchos casos las personas con un permiso apropiado de residencia y trabajo simplemente se quedan una vez superado su período de residencia legal o violan normativas de residencia de otras maneras. Debido a la propia naturaleza de la residencia indocumentada es imposible determinar las proporciones exactas entre las diversas categorías de residentes ilegales. Parece claro, sin embargo, que cada una de ellas representa una parte significativa del fenómeno total de la inmigración ilegal y que cualquier acción futura necesita abordar adecuadamente cada categoría. El hacer esto de manera eficaz, sin embargo, requiere analizar profundamente el fenómeno, a fin de poder determinar mejor los instrumentos adecuados para las diversas categorías de residentes y tipos de residencia ilegales.

La Comisión incentiva otros esfuerzos para analizar los modelos de residencia ilegal en la Unión Europea con el objeto de ajustar las medidas futuras más específicamente a los problemas reales que hay que abordar para prevenir y combatir con eficacia la inmigración ilegal. Con este fin la Comisión aboga en la parte III por el establecimiento de instrumentos y estructuras apropiados para hacer el análisis a la más amplia escala comunitaria posible.

3.2. Respeto de compromisos internacionales y derechos humanos

Las medidas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal deben mantener el equilibrio entre el derecho a conceder o rechazar la admisión en su territorio de ciudadanos de un tercer país y el deber de proteger a aquéllos que realmente necesitan protección internacional. Esto se refiere, en especial, a la obligación de prestar protección contenida en el Convenio europeo de derechos humanos, particularmente su artículo 3, y el Convenio de Ginebra sobre los refugiados, especialmente sus artículos 33 y 31. El último artículo establece que: "los estados no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, con la condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales".

La acción efectiva contra la inmigración ilegal es una pieza esencial para contribuir a la aceptación pública de la admisión por razones humanitarias previniendo abusos en el sistema de asilo. Sin embargo, hay que combatir la inmigración ilegal con sensibilidad y de una manera equilibrada. Los Estados miembros deben, por lo tanto, explorar posibilidades de ofrecer la protección de forma rápida de modo que los refugiados no necesiten recurrir a la inmigración ilegal o a los traficantes de seres humanos. Esto podría suponer un mayor uso de la discrecionalidad de los Estados miembros en cuanto a aceptar más solicitudes de asilo del extranjero o tramitar peticiones de protección en la región de origen y facilitar la llegada de refugiados al territorio de los Estados miembros mediante programas de reinstalación. Tales planteamientos podrían asegurar la suficiente protección de refugiado en el interior y ser compatible con un sistema de contramedidas eficientes contra los flujos migratorios irregulares. Finalmente, cualesquiera que sean, las medidas que se diseñen para luchar contra la inmigración ilegal, tienen que respetar las necesidades específicas de los grupos potencialmente vulnerables, como menores y mujeres.

Según lo establecido en la Comunicación hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo, de noviembre

de 2000 [8], la Comisión considera que la tramitación de la solicitud de protección en las regiones de origen y la facilitación de la llegada de refugiados al territorio de los Estados miembros mediante un mecanismo de reinstalación constituyen medios de ofrecer acceso rápidamente a la protección sin que los refugiados tengan que ser víctimas de la inmigración ilegal o a las bandas de traficantes. Con este fin la Comisión ha encargado dos estudios sobre este nuevo planteamiento de protección.

[8] Cf. n° 2.3.2. de COM (2000) 755 final.

3.3. Planteamiento teniendo en cuenta los diferentes eslabones de la cadena

El impacto de los esfuerzos en la gestión de la migración no puede ser completo, si las medidas no se aplican al principio de la cadena, es decir, la promoción de la paz, la estabilidad política, los derechos humanos, los principios democráticos y el desarrollo sostenible económico, social y medioambiental de los países de origen. Con este fin, los aspectos de la inmigración deben integrarse en las asociaciones existentes que constituyen el marco general de nuestras relaciones con los terceros países.

El paso siguiente, debería ser la cooperación con los países de tránsito. Los traficantes de seres humanos utilizan diversos modos de transporte y diversas rutas para sus actividades ilegales. Generalmente, no existen conexiones directas desde los principales países de origen. Así pues, la norma es el tránsito a través de terceros países. Los emigrantes ilegales aprovechan lagunas y otras deficiencias en los controles fronterizos. Algunos países de tránsito muestran cierta renuencia a tratar correctamente los flujos irregulares de migración debido a su interés en no convertirse en el país de destino. Es necesario, por lo tanto, entablar un diálogo con los países de tránsito para ayudarles a tratar el problema. Por ejemplo en esos países podría apoyarse sustancialmente el establecimiento de estructuras de determinación y recepción de refugiados.

En el contexto de la ampliación, los países candidatos tienen que adoptar en su legislación y prácticas nacionales, el vigente acervo UE relativo a la lucha contra la inmigración ilegal. Esto supone la total aceptación del acervo Schengen tal y como se estipula en el artículo 8 del Protocolo Schengen; los países candidatos están obligados también a establecer detallados planes nacionales para implementar el acervo Schengen.

Es importante reconocer que, a pesar de las medidas de control in situ, los flujos irregulares de migración pueden continuar en las fronteras exteriores de la UE, pues los migrantes ilegales intentan llegar a su Estado miembro preferido transitando por otros Estados miembros. A pesar de las medidas ya existentes para gestionar la migración ilegal y la cooperación entre los Estados miembros, hay que continuar vigilando y reprimiendo los movimientos ilegales incluso dentro del territorio de los Estados miembros, haciendo hincapié en la distribución de la información y una mayor cooperación.

La UE y sus Estados miembros deben continuar participando activamente en otros foros internacionales y concluyendo acuerdos multilaterales sobre el tema. Una mayor cooperación internacional puede también impulsar y promover la cooperación de terceros países y otras campañas que aspiran a luchar contra la inmigración ilegal. En especial cuando las medidas relativas a la migración ilegal se lleven a cabo en terceros países, puede ser muy interesante en muchos aspectos la experiencia de organizaciones internacionales tales como el ACNUR o la OIM. Primero, tales organizaciones pueden confirmar que las medidas se ajustan completamente a las necesidades de protección. En segundo lugar, pueden conseguirse efectos de sinergia utilizando las infraestructuras existentes en vez de establecer nuevas. Finalmente, tal participación puede lograr una mayor comprensión mutua entre los participantes.

Una gestión eficiente de los flujos de migración tiene que estar presente en todas las etapas para vigilar movimientos irregulares. Para la adopción de normas futuras, la Comisión aplicará el planteamiento de actuar en todos los eslabones de la cadena para supervisar y reprimir los movimientos irregulares desde los países y regiones de origen vía los países de tránsito a los países de destino. Por tanto, la lucha contra la inmigración ilegal requiere movilizar aspectos de la política exterior.

3.4. Prevención de la inmigración ilegal

En Europa se ha reconocido ya que atacar de forma eficiente y coherente el tráfico de seres humanos, requiere un enfoque pluridisciplinar que combine represión y prevención. El desarrollo de una política equilibrada en el campo de la inmigración ilegal debe también abarcar la prevención como elemento crucial en la estrategia de la Unión Europea. La prevención en el campo de la inmigración ilegal debe incluir la investigación sobre sus causas,

para entender mejor el fenómeno y descubrir nuevas tendencias, campañas de información así como el fomento de nuevas asociaciones y el desarrollo de redes existentes. En este campo se debe también prestar atención a las regiones ultraperiféricas de la Unión teniendo en cuenta su situación geográfica que las hace muy sensibles a estos movimientos migratorios. El foro europeo sobre la prevención de la delincuencia organizada, que fue iniciado por la Comisión en mayo de 2001 y se ha ocupado ya de la prevención de la trata de seres humanos, puede servir de catalizador para la promoción de tales iniciativas.

3.5. Aplicación de normas existentes

Como es evidente, en todos los Estados miembros de la UE existe ya un marco jurídico para luchar contra la inmigración ilegal, al igual que regulaciones sobre la emisión de visados, controles fronterizos, entrada y estancia ilegales, el tráfico ilícito, trata, empleo ilegal y responsabilidad de los transportistas. En varias recomendaciones conforme al Tratado de Maastricht, se han fijado algunos principios comunes a estos problemas [9]. Además, lo cual es más importante, se han establecido un gran número de normas vinculantes en el marco de Schengen.

[9] Cf. por ejemplo DO C 5, 10 de enero de 1996, p. 1; DO C 5, 10 de enero de 1996, p. 3; DO C 304, 14 de octubre de 1996, p. 1; DO L 342, 31 de diciembre de 1996, p. 5.

No tiene ningún sentido introducir nuevas normas o armonizar las existentes en la UE, si no se hacen cumplir los actuales reglamentos dotándoles de suficientes recursos y, más importante, con la voluntad de hacerlo. Los esfuerzos comunes están condenados al fracaso, si los servicios y prácticas de los Estados miembros no cumplen las normas adoptadas en común, por ejemplo, las relativas a la expedición de visados y los controles de las fronteras exteriores. Tanto como países de tránsito o destino, los Estados miembros deben, por lo tanto, trabajar intensamente hacia una auténtica asociación basada en la confianza mutua en cada una de las actividades de aplicación de la legislación.

La creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia requiere que todos los Estados miembros apliquen efectivamente las normas comunes. La fuerza del sistema común de seguridad está determinada por su punto más débil. Por lo tanto, como prioridad principal, es crucial hacer cumplir correctamente las normas existentes.

Sólo la puesta en práctica y la aplicación eficiente de las normas existentes así como de las futuras acciones comunes asegurará la credibilidad del Estado de Derecho en el espacio de libertad, de seguridad y de justicia según lo previsto en el Tratado de Amsterdam. Por lo tanto debe consolidarse el seguimiento de la aplicación de las normas comunes existentes, llevando a cabo, por ejemplo exámenes conjuntos regulares de los puestos consulares y las fronteras exteriores.

3.6. Sanciones adecuadas para actividades delictivas

Las actividades delictivas, que generalmente están conectadas con flujos irregulares de migración, son motivo de grave preocupación común en todos los Estados miembros. Se consideran totalmente inaceptables la trata y el tráfico de seres humanos. Por lo tanto hay que adoptar disposiciones penales apropiadas. En la UE, ningún Estado miembro debería ser considerado como un "coladero" para cometer delitos por los potenciales delincuentes. Esto consolidaría la justicia en la UE y enviaría un mensaje claro de que los Estados miembros están dispuestos a imponer sanciones severas. En el número 23 de las conclusiones de Tampere, el Consejo Europeo, consiguientemente, ha exhortado a que se adopte disposiciones que prevean sanciones severas para los delitos graves.

En septiembre de 2001 el Consejo JAI logró un acuerdo político sobre una Decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos [10]. . que establece en especial una definición común del tráfico que puede contribuir a facilitar la aplicación de ley y a la cooperación judicial en materia penal. Además de los artículos sobre la responsabilidad y sanciones de las personas jurídicas, jurisdicción y procesamiento, la Decisión del marco también prevé una cuantía común mínima de encarcelamiento de al menos de ocho años si el delito se encuadra en circunstancias específicamente definidas.

[10] COM (2000) 854 final.

Tras el acuerdo político alcanzado en el Consejo en mayo de 2001 sobre la propuesta de decisión marco relativa al tráfico de emigrantes, hay que seguir trabajando con objeto de armonizar la legislación penal de los Estados miembros y asegurar cuanto antes su aplicación en el ámbito nacional. Además, las normas comunes son importantes para tratar el empleo ilegal, la responsabilidad de los transportistas y reglamentos sobre la entrada y la estancia ilegales.

Por otra parte, debería tenerse en cuenta que las ganancias financieras son el incentivo fundamental para casi todos los actores que promueven la inmigración ilegal. La sanción penal por sí sola no es una medida efectiva. El coste de la inmigración ilegal debería ser incrementado mediante varias medidas con impacto financiero contra los tratantes y traficantes, y también contra los empleadores de residentes ilegales. El grupo de medidas debería comprender en primer lugar la confiscación del dinero obtenido por los tratantes y traficantes. La obligación de reembolsar todos los costes relacionados con el retorno de los residentes ilegales debería repercutirse en tratantes, traficantes y empleadores de trabajadores ilegales. Además, las ventajas competitivas disfrutadas por los empleadores de trabajadores ilegales podrían ser anuladas mediante sanciones fiscales.

Considerando la implicación cada vez mayor de organizaciones delincuentes internacionales en la migración ilegal y la trata de seres humanos, en la aplicación del plan de acción de 1997 relativo a la delincuencia organizada, el Consejo debe determinar medidas importantes y, en su caso, dar prioridad a su adopción o puesta en práctica. En un contexto más amplio la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional celebrada en Palermo los días 12 - 15 de diciembre 2000 y sus dos protocolos adjuntos sobre la trata de personas y el tráfico de emigrantes [11] constituye actualmente la base de un reconocimiento global del problema y de un planteamiento comparable para abordarlo. Es, por lo tanto, esencial asegurar la rápida ratificación de estos instrumentos así como una aplicación coordinada de sus disposiciones en la UE.

[11] Cf. doc. ONU A /55/383 de 2 de noviembre de 2000 y COM (2000) 760 final.

4. Parte III Plan de acción

4.1. Política de visados

Conforme al artículo 61 TCE, la política de visados es una medida de acompañamiento directamente relacionada a la libre circulación de personas en cuanto a controles en las fronteras exteriores. Al mismo tiempo que facilita la libre circulación de personas, la política de visados puede también contribuir perceptiblemente a la prevención de la inmigración ilegal. La política de visados por sí sola no puede, sin embargo, contrarrestar la inmigración ilegal que se relaciona, por ejemplo, con ciudadanos de terceros países que entran legalmente pero permanecen aunque sus visados hayan caducado.

4.1.1. Listas de visados

La adopción del Reglamento del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos ciudadanos están sometidos a la obligación de visados para cruzar las fronteras exteriores y la lista de aquéllos cuyos ciudadanos están exentos de esa obligación, proporciona el futuro desarrollo de una política de visados armonizada y el instrumento para prevenir la entrada de personas no autorizadas en el territorio de los Estados miembros. [12] [12] DO L 81, 21 de marzo 2001, p. 1.

4.1.2. Normas uniformes de visado y seguridad

La seguridad e identificación han estado resueltos por el uso de documentos seguros, capaces de identificar claramente a la persona concernida. Además, los documentos de viaje están destinados a probar que el tenedor tiene derecho a ejercitar ciertos derechos. Desde que han existido, los documentos de viaje han sido objeto de falsificación y uso espúreo por razones obvias. Los Estados, por lo tanto, han intentado continuamente aumentar la seguridad de estos documentos. Un ejemplo de una cooperación muy acertada en el campo de seguridad de documentos es la evolución de la etiqueta adhesiva de visado de la UE / Schengen. Basada en el Reglamento (CE) n° 1683 /95 del Consejo del 29 de mayo de 1995 que establece un formato uniforme de visado, se ha convertido en un documento de la más alta calidad, efectivo contra la imitación o tentativas de falsificación. Los terceros países deben también ser animados e incluso ayudados a consolidar sus esfuerzos para hacer más seguros sus documentos de viaje.

La mejora de la seguridad del visado es un proceso en curso. A este respecto, hay que desarrollar soluciones nuevas e innovadoras, que conduzcan a nuevas mejoras en la seguridad del uso de documentos. Uno de los aspectos es la conexión clara de la identidad de las personas con la etiqueta adhesiva de visado. Esto se ha tenido en cuenta por la propuesta

de la Comisión de modificación del Reglamento 1683/95 de 9 de octubre 2001 [13] que prevé la inclusión de una fotografía de acuerdo con normas de seguridad reforzadas en el modelo uniforme de visados. Se trata sólo del primer paso concreto hacia la integración de otras medidas de seguridad reforzadas, que deben elaborarse utilizando las nuevas tecnologías. [13] COM (2001) 577 final.

4.1.3. Creación de estructuras administrativas comunes

Las conclusiones de Tampere (Nr.22) subrayan que "debería seguir desarrollándose una activa política común en materia de visados y documentos falsos, incluidas una colaboración más estrecha entre los consulados de la UE en terceros países y, cuando sea necesario, la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE."

El intercambio de información sobre la práctica de la expedición de visados y las tendencias en la falsificación de documentos tiene lugar ya tanto formal como oficiosamente. Esta útil cooperación debería ser impulsada y reforzada mediante la ayuda mutua en la formación del personal. Es también práctica común en varios lugares el representar a otros Estados miembros en los países, en que un Estado miembro no tiene su propia representación. En este contexto, se ha planteado de vez en cuando la idea de oficinas conjuntas de visado, pero desafortunadamente sin ningún resultado concreto hasta ahora, debido a dificultades prácticas, legales y de participación en los gastos.

Sin embargo, parece bastante obvio que una de las ventajas de las oficinas conjuntas de visados sería reducir sus costes de emisión. La idea de compartir estas cargas podría proporcionar los medios financieros que necesitan los Estados miembros para mejorar el equipo técnico utilizado para expedir visados (la detección de documentos falsificados u objeto de imitación fraudulenta, acceso en línea a bases de datos de modelos de documentos de viaje, condiciones seguras de almacenamiento de etiquetas de visado adhesivas en blanco etc.). Además, compartir personal también significaría la poner en común la experiencia y los conocimientos técnicos en el campo de la evaluación del riesgo de la inmigración ilegal o de los potenciales residentes con visado caducado. En una perspectiva a medio o largo plazo, un resultado positivo más sustancial de las oficinas conjuntas de visados consistiría en aplicar de forma más uniforme las normas comunes y reducir el "shopping de visados".

El establecimiento de oficinas conjuntas de visados debe llevarse a cabo empezando por un proyecto experimental en un lugar propicio. Para superar las dificultades legales, financieras y, hasta cierto punto, psicológicas que puedan surgir, la Comisión recomienda un planteamiento gradual: para empezar, el uso de edificios e instalaciones comunes, más tarde compartir el equipo técnico y finalmente intercambiar personal con vistas a crear equipos comunes.

4.1.4. Desarrollo de un sistema europeo de identificación de visados

La creación de estructuras administrativas comunes puede, en sí misma, ser un paso adelante importante en la armonización de las políticas y prácticas de los Estados miembros en cuanto a visados. Sin embargo, un planteamiento alternativo y complementario podría ser hacer uso de las modernas posibilidades de la comunicación y de la informática.

Es evidente que, ni siquiera el visado con la etiqueta adhesiva, que tiene un alto nivel de seguridad, puede ser completamente eficaz, si el pasaporte al cual está adherida no tiene niveles similares. Los documentos seguros son inútiles cuando el tenedor los ha ocultado o se ha desprendido de ellos para ocultar su identidad, la ruta de viaje o la fecha de vencimiento del visado. Además es muy difícil identificar y controlar incluso a los viajeros bona-fide con un visado válido, cuando no llevan consigo sus documentos de viaje.

En el contexto de la prevención de la amenaza terrorista, las conclusiones del Consejo JAI del 20 de septiembre invitan a la Comisión a que haga propuestas relativas a la creación de un sistema para intercambiar información sobre los visados expedidos. La experiencia y los estudios de viabilidad que deben ponerse en marcha pueden analizar si un simple sistema electrónico en línea podría complementar el concepto de documentos seguros creando un proceso doble de identificación basado en documentos seguros y una base de datos correspondiente.

Tal sistema puede incluir información, que ya se recopila o se pide al solicitante de un visado, por ejemplo detalles personales. Además, puede tomarse y almacenarse una foto digital. Los documentos de viaje deben también escanearse y almacenarse, lo que tendría una doble ventaja. Primero, las manipulaciones subsiguientes del documento de viaje pueden ser detectadas fácilmente comparando el documento de viaje con su facsímil. En segundo lugar, la

copia almacenada de los documentos de viaje puede utilizarse para obtener rápidamente otros nuevos, cuando se obliga a salir del país a una persona, que intenta ocultar su identidad. De todas formas, el desarrollo de tal sistema debe basarse en una definición clara de las necesidades y objetivos así como una evaluación completa de las iniciativas existentes (incluidas las posibilidades ofrecidas ya por SIS y VISIÓN) y de los recursos que deben movilizarse. Todo sistema de este tipo debe ser diseñado conforme a las normas vigentes relativas a la protección de los datos personales.

La Comisión propone evaluar la viabilidad de un Sistema de identificación europeo de visados para establecer un instrumento temporal que para estancias a corto plazo garantice la admisión apropiada y la salida después de la expiración del visado. Ulteriormente, puede preverse probar la posibilidad de la creación tal sistema, en una fase inicial, para algunos países o regiones de origen.

4.2. Intercambio y análisis de información

4.2.1. Estadísticas

Es una opinión ampliamente compartida que el nivel de inmigración ilegal es significativo y no puede subestimarse debido a sus implicaciones sociales, económicas y políticas en los países de destino. Sin embargo, por definición, es imposible tener una imagen clara de la escala del fenómeno de la inmigración ilegal en los Estados miembros de la Unión Europea. Un cálculo del nivel de la migración ilegal sólo puede deducirse de los datos objetivos existentes que tienen relación por ejemplo con entradas rechazadas, aprehensiones de ilegales en la frontera o dentro del país, solicitudes rechazadas de protección internacional, solicitudes de procedimientos nacionales de regularización y retornos escoltados o forzados.

El Consejo de mayo de 2001 decidió introducir un informe anual público consistente en una descripción estadística y un análisis con el fin de discutir las tendencias de los flujos de asilo y migración y los progresos políticos relativos en la Unión Europea. Este incluirá una sección que analiza los datos sobre la inmigración ilegal.

La Comisión presentará un plan de acción para aplicar la decisión del Consejo y otras acciones necesarias con objeto de mejorar la recopilación de datos sobre el asilo y la migración conforme lo establecido en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de abril de 2001 [14].

[14] Cf. SEC (2001) 602, de 9 abril 2001.

4.2.2. Recopilación de información, inteligencia y análisis

Sin embargo, las simples cifras no son suficientes para comprender el fenómeno y elaborar decisiones a efectos operativos. Esto requiere un análisis profundo ulterior de sus causas, métodos de entrada y consecuencias para nuestras sociedades. Los Estados miembros han recopilado una considerable información y han adquirido experiencia en este ámbito, pero no se ha explorado todavía suficientemente la dimensión europea del fenómeno. Aunque con este fin se hayan desarrollado año tras año redes formales e informales, hay que modernizar el intercambio de información en el ámbito europeo para permitir que la Comunidad desarrolle políticas comunes adecuadas.

Para establecer el intercambio de información constante entre los Estados miembros, se ha creado un centro de intercambio de información, CIREFI [15], con una periodicidad casi mensual, expertos de los Estados miembros comparten la información, en especial sobre tendencias actuales en flujos migratorios irregulares. Sin embargo, esta forma de cooperación puede consolidarse, mediante el establecimiento de una red más intensa entre los servicios operativos de los Estados miembros, especialmente en el campo del análisis.

[15] Centro de información, de reflexión y de intercambio en materia de cruce de fronteras exteriores y de inmigración, cf. DO C 274, 19 septiembre 1996, p. 50.

La Comisión está examinando la creación de un observatorio europeo de la migración, capaz de supervisar y llevar a cabo el análisis comparativo tanto de flujos migratorios legales como irregulares. Por otra parte la Comisión subraya la necesidad de desarrollar más estructuras adecuadas a nivel comunitario para permitir una acción más coordinada de los organismos de aplicación de los Estados miembros.

4.2.3. Desarrollo del Sistema de Alerta

Con una resolución del Consejo de mayo de 1999 se ha introducido un sistema de control preventivo para la transmisión de información relativa a la inmigración ilegal y las redes de intermediarios. El objetivo era crear un marco estandarizado y permanente de comunicación

que permita a un Estado miembro informarse inmediatamente de fenómenos ilegales de migración. Sin embargo, el sistema de control preventivo está aún en una fase rudimentaria. Los principales problemas son su insuficiente uso, una falta de distribución de información en los respectivos servicios de los Estados miembros y una pobre infraestructura técnica. En una primera etapa deberían elaborarse más las directrices comunes, referentes a los casos en que el sistema debe utilizarse. Sin embargo, el obstáculo fundamental es, en principio, la infraestructura administrativa y técnica. Los servicios operativos deben poder entregar y obtener información tan fácilmente como sea posible, siete días a la semana, 24 horas al día. Por esta razón el SA debe desarrollarse en Internet como sitio intranet seguro. Obviamente, el éxito de este planteamiento depende muchísimo de la posibilidad de que los servicios operativos tengan acceso al sistema sin dificultad. La Comisión enviará una propuesta sobre cómo puede ejecutarse y administrarse un sistema de alerta tan avanzado.

4.3. Medidas previas al cruce de fronteras

4.3.1. Consejo y apoyo por funcionarios de enlace

Ya se han dado los primeros pasos en el desarrollo del concepto de funcionarios de enlace en los países de origen y tránsito y en la coordinación de dichos esfuerzos entre los países miembros [16] Siguiendo las líneas de las conclusiones, aprobadas por el Consejo en noviembre de 2000 y mayo de 2001, el establecimiento de una red se está intensificando entre los funcionarios de enlace de los Estados miembros, por ejemplo en la cooperación en los Balcanes occidentales.

[16] En el marco de Schengen estos conceptos se han creado ya en el campo de los consejeros documentales y fronteras exteriores, cf. SCH/Comex (98) 59 rev = DO L 239 de 22 de septiembre 2000, p. 308 y SCH/Comex (99) 7 Rev 2 = DO L 239 de 22. Septiembre 2000 p. 411

En el futuro, la UE debería seguir aumentando la red de funcionarios de enlace de inmigración y transporte aéreo fomentando una colaboración más estrecha. Debería garantizarse un intercambio de información permanente entre funcionarios de enlace de inmigración y transporte aéreo así como de la policía y otros funcionarios de inteligencia de los Estados miembros. Debería llevarse a cabo regularmente una formación común sobre la base de tareas y asignaciones previamente definidas. Debería fomentarse el apoyo mutuo de los funcionarios de enlace.

Debería haber una coordinación eficiente relativa a las tareas, formación y puestos de enlace. Además, la coordinación ad hoc en el área de objetivo parece ser útil, por ejemplo para establecer contactos con otros actores in situ.

4.3.2. Ayuda financiera de acciones en los terceros países

Aplicando al mismo tiempo el planteamiento de eslabón de la cadena, es esencial apoyar medidas destinadas a los países de origen y tránsito. Algunas de estas formas de ayuda se establecieron ya en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere para, en especial, ayudar a estos países a consolidar su capacidad de combatir la trata de seres humanos, y de hacer frente a sus obligaciones de readmisión (véase 4.8.). En este marco, pueden financiarse proyectos en los siguientes campos:

- * Apoyo de la infraestructura de solicitantes de asilo;
- * Desarrollo de estructuras públicas de registro;
- * Campañas de sensibilización;
- * Mejoras de la seguridad de los documentos;
- * Despliegue de funcionarios de enlace;
- * Reuniones de expertos, formación y seminarios;

Por lo que se refiere a la situación específica en países de tránsito pueden financiarse los siguientes elementos adicionales :

- * Ayuda a la repatriación de emigrantes irregulares;
- * Mejora de la gestión de control y equipo fronterizo .

Para complementar las acciones nacionales llevadas a cabo en el marco de las directrices europeas sobre la inmigración, la Comisión propondrá un nuevo programa con este fin basado en la experiencia obtenida con la aplicación de los planes de acción elaborados por el Grupo de trabajo de alto nivel sobre inmigración y asilo y adoptados por el Consejo. Este programa complementará otros programas regionales existentes, que, aunque tengan un alcance más amplio, pueden también utilizarse, cuando sea posible, a efectos de gestión de migración. En cualquier caso, debe prestarse una atención particular a la coherencia general de nuestras

acciones exteriores

4.3.3. Campañas de aumento de la sensibilización

En la conclusión número 22 de Tampere, el Consejo Europeo se refirió a las campañas de información en los países de origen como otro instrumento para influenciar la migración irregular. El concepto de campañas de información como tales debe interpretarse en sentido amplio. Pueden considerarse iniciativas dirigidas a la toma de conciencia de la gente sobre los problemas y los riesgos relacionados con la migración ilegal, así como iniciativas dirigidas a grupos específicos tales como parados, mujeres o estudiantes. Las iniciativas pueden utilizar diversos medios para transmitir los mensajes tales como seminarios, mesas redondas, la prensa escrita y hablada y espacios de televisión.

La preparación de campañas de información requiere una solución hecha a medida para cada país origen o incluso región. La dimensión cultural es un elemento fundamental de estas campañas. Por lo tanto, la elaboración de campañas de información tiene que llevarse a cabo con mucho cuidado, para estar seguros de que tengan el efecto deseado en la región y audiencia a que se destina.

La Comisión desarrollará más el concepto de campañas de sensibilización tomando en consideración las particularidades regionales y culturales para crear un instrumento eficiente y concentrado en los países de origen.

4.4. Gestión aduanera: Hacia el desarrollo de una guardia de fronteras europea

Los controles fronterizos exteriores de calidad contribuyen de forma importante a la prevención de la inmigración ilegal. Hay que resaltar igualmente que la gestión de fronteras no se centra sólo en la inmigración sino que tiene también otros cometidos: aduaneros, seguridad de tráfico, prevención de la entrada de mercancías peligrosas o ilegales, identificación de personas en orden de detención o extradición a petición de una autoridad judicial competente etc....

Todos estos elementos deben integrarse en una estrategia coherente. La creación de una guardia de fronteras europea como elemento de base de tal estrategia ha recibido ya un fuerte apoyo político, y se está realizando el trabajo exploratorio, financiado por el programa ODYSSEUS. Esto quiere decir que pueden tomarse a corto plazo las primeras medidas, que formarán el núcleo de tal planteamiento global.

4.4.1. Plan de estudios y formación comunes

Como ya se ha puesto de relieve, los controles en las fronteras se llevan a cabo de conformidad con principios uniformes basados en una norma común. Sin embargo, hay que desarrollar más estos elementos. Un factor fundamental para aumentar la calidad de la cooperación puede ser elaborar un plan de estudios armonizado destinado a los funcionarios de la guardia de fronteras teniendo en cuenta las particularidades de las tradiciones nacionales de formación.

Otra medida para consolidar la cooperación entre autoridades de control fronterizo es la armonización de la formación de los funcionarios de la guardia de fronteras. Las primeras tentativas se están haciendo en la prevista escuela de policía (CEPOL). Sin embargo, hay que subrayar en ese contexto, que debe trazarse una distinción clara entre la inmigración y respectivamente los problemas de control de fronteras y la cooperación policial. Los controles de fronteras deben ser llevados a cabo por un servicio especializado, que requiere conocimientos técnicos específicos. Una gestión profesional de la policía de fronteras requiere enseñanza y formación ad hoc. Además no hay que olvidar, que los marcos jurídicos son diferentes.

Debería por lo tanto considerarse si estas necesidades específicas no se podrían satisfacer mejor creando un instrumento independiente y específico basado en una red de las organizaciones de formación nacionales existentes y ofrecer servicios apropiados y especializados como el diseño del programa, seminarios, talleres etc.... Esto a su vez podía convertirse en el germen de una escuela europea de guardia de fronteras. Esta escuela podría ofrecer también formación al personal de los países de tránsito que mantienen algún tipo de cooperación con la Unión.

4.4.2. Controles y vigilancia de fronteras por equipos conjuntos

Los artículos 7 y 47 del Convenio de Schengen que aplica el Acuerdo de Schengen estipulan una más estrecha colaboración en cuanto a los controles en las fronteras. Tal cooperación puede tomar la forma de un intercambio de funcionarios de enlace. Sobre la base de acuerdos bilaterales, tiene lugar ya comisiones de servicio recíprocas de funcionarios de enlace. Estos funcionarios de enlace pueden ser destinados a los servicios encargados de las fronteras exteriores. No llevan a cabo ninguna tarea relacionada con la soberanía de los Estados sino que aconsejan y apoyan las autoridades competentes de la guardia de fronteras. Debería examinarse cómo un intercambio de esta clase se puede mejorar y desarrollar más, no sólo mediante la cooperación bilateral de los Estados miembros, sino también por un planteamiento comunitario coherente. Los servicios técnicos de apoyo de cooperación mencionados en el punto 4.5. pueden ser útiles a este fin.

La Comisión se propone desarrollar más estas ideas en una comunicación sobre la gestión aduanera europea que se hará pública en un futuro próximo. Un elemento clave de este planteamiento global será analizar la necesidad y viabilidad de una guardia de fronteras europea.

4.5. Mejora de la cooperación y de la coordinación al nivel operativo

Como resultado de intensos esfuerzos comunes, las acciones de los Estados miembros podrían ajustarse y coordinarse mejor en muchos casos:

- * Coordinación de la utilización de funcionarios y expertos de enlace (véase 4.3.1.);
- * Coordinación de la acción entre los funcionarios y los expertos de enlace así como otros actores en este campo (véase 4.3.1.);
- * Creación y conexión de servicios operativos de los Estados miembros (véase 4.4.2.).

Hasta ahora, muchas iniciativas valiosas han sido tomadas por Estados miembros de forma unilateral o desarrolladas en el Consejo, muy a menudo con el apoyo de la financiación comunitaria ofrecida por el programa ODYSSEUS. Sin embargo, ha llegado el momento de abandonar un planteamiento tan fragmentario y asegurar la coherencia y la consistencia.

La Comisión ha tomado en consideración debidamente esta necesidad de mayor cooperación al elaborar su propuesta [17] el sucesor del programa ODYSSEUS, que ha llegado al fin su vida. Debería pensarse también en establecer un servicio técnico permanente de apoyo de cooperación, que podría contribuir a iniciar, canalizar y coordinar acciones concretas.

[17] Cf. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los campos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), COM (2001) 567 final

En la actual comunicación se identifican otros campos donde las mejoras de coordinación y cooperación pueden implicar la creación de nuevos instrumentos o estructuras, con miras, por ejemplo, a la recogida, análisis y difusión de datos y de información (véase 4.2.), administrar sistemas electrónicos existentes o futuros (véase 4.1.4. y 4.2.3.) o formación (véase 4.4.1.). Si el Consejo sigue estas recomendaciones para evitar una proliferación desorganizada, la Comisión recomendará un enfoque paulatino, escalonado construido en torno a la reflexión en curso sobre la externalización que a medio plazo conducirá a la creación de una única agencia de soporte técnico. Posteriormente podría ocuparse de las tres funciones básicas: recopilación y difusión de información (Observatorio europeo de migración, Sistema de Alerta), coordinación de la cooperación administrativa (formación, Escuela europea de guardia de fronteras, coordinación y planificación de la cooperación operativa) y sistemas de gestión (SIS, Eurodac, Sistema europeo de identificación de visados) con vistas a la gestión de la migración en general.

Como sucesor del programa ODYSSEUS, la Comisión propone un nuevo programa plurianual, ARGO, que aspira a apoyar la cooperación administrativa necesaria para una puesta en práctica apropiada de las políticas y de los instrumentos basados en los artículos. 62 y 63 TEC. Muchos de los objetivos previamente mencionados se tomarán en consideración en este marco. Se invita por lo tanto al Consejo a que adopte su base jurídica cuanto antes.

Por otra parte, debe preverse la creación de estructuras adecuadas en el ámbito comunitario teniendo en cuenta asegurar la coordinación y la eficiencia en la realización de tareas operativas que se generan de la cooperación reforzada. Esto debería hacerse de una manera coherente, basada en una evaluación compartida de las necesidades existentes y de los recursos disponibles a nivel nacional y comunitario, así como evitar duplicaciones y coincidencias.

4.6. El papel avanzado de Europol

La detección y el desmantelamiento de redes criminales son prioridades en la lucha contra la inmigración ilegal. Esta acción se favorece por la cooperación de policía, en la que Europol podría tener un papel más importante.

El propósito del trabajo de Europol en el campo de la lucha de la inmigración ilegal es, como en otros aspectos, proporcionar apoyo a los Estados miembros en la prevención, la investigación y el análisis de los delitos concretos. Europol proporciona los productos estratégicos, que comprenden no sólo elementos descriptivos sino también previsiones. Éstos permiten una apropiada evaluación del riesgo y de la amenaza. Europol lleva a cabo el apoyo operativo con boletines de inteligencia y ficheros de trabajo de análisis. También apoya investigaciones y operaciones conjuntas. Las operaciones conjuntas, que se realizado ya, han permitido el desarrollo de investigaciones de seguimiento y el arresto, detención y condena de varios sospechosos.

El grupo de trabajo operativo de los jefes de la policía de la UE invitó a Europol a organizar reuniones de los expertos, evaluar las amenazas y elaborar ficheros de análisis en el tráfico ilícito de emigrantes y la trata de seres humanos, y a informar de nuevo al grupo de trabajo. Con este fin, el grupo de trabajo invitó a Estados miembros a que proporcionaran a Europol la información requerida. También se invitó a Europol a elaborar un documento de estrategia sobre la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

Para consolidar su papel, se debería conceder a Europol más poderes operativos para poder trabajar junto con las autoridades nacionales en la trata o el tráfico ilícito de seres humanos, en la línea también de las conclusiones del grupo de trabajo operativo de jefes de la policía de la UE en marzo de 2001.

Con este fin, hay que aplicar en su totalidad el artículo 30 del Tratado UE y Europol debería poder de manera jurídicamente vinculante:

- * facilitar y apoyar la preparación, coordinación y realización de acciones investigadores específicas por las autoridades competentes de Estados miembros, incluidas las acciones operativas de los equipos conjuntos de investigación, con representantes de Europol con fines de apoyo;

- * pedir a las autoridades competentes de los Estados miembros que lleven a cabo investigaciones en casos específicos y desarrollar investigaciones específicas que puedan ponerse a la disposición de los Estados miembros para ayudarles a investigar casos de trata o tráfico ilícito de seres humanos;

- * participar en el cotejo e intercambio de información de los organismos de aplicación de leyes relativas a transacciones financieras sospechosas relacionadas con la trata y el tráfico de seres humanos. La dirección de administración de Europol ha sido invitada a que prevea el establecimiento de acuerdos con los países de tránsito para favorecer el intercambio de información.

4.7. Ley de extranjería y Derecho penal

Un planteamiento "clásico" de la lucha contra la inmigración ilegal es adoptar disposiciones reglamentarias conforme a la ley de extranjería, tales como sanciones al transportista o medidas contra el empleo ilegal. En resumen, todos los reglamentos basados en la ley de extranjería comprenden un grupo de medidas, que tienen un efecto preventivo interno así como externo, si se hace cumplir correctamente.

Muchos instrumentos legales y prácticos que la UE está incorporando progresivamente relativos a materias estrechamente relacionadas, tales como la cooperación policial y judicial, deben también movilizarse de una manera concreta para encontrar un planteamiento completo en la lucha contra tratantes y traficantes de seres humanos. Los magistrados de enlace, cuando los haya, la red judicial europea, y especialmente Eurojust, deben ser más activos para centrarse en este tipo de ofensa. Además, la adopción del Convenio sobre asistencia judicial de 29 de mayo de 2000, así como los recientes extensiones de su protocolo relativas a la mejora de la ayuda mutua en materia penal, en especial en el campo de la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de los productos de delitos y el delito financiero, constituirán herramientas importantes para aumentar la eficiencia de la cooperación judicial en la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos. Es necesario pedir que se ratifique rápidamente el convenio y más tarde su protocolo.

4.7.1. Tráfico ilícito de seres humanos

* Distinción entre tráfico ilícito y trata de seres humanos

Se utilizan a menudo como sinónimas las expresiones "tráfico ilícito" y "trata", aunque debe establecerse una distinción pues hay diferencias sustanciales. Esto es también necesario en la perspectiva de la aplicación de la ley. Se ha hecho una clarificación de la terminología y de definiciones en el Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y en sus dos protocolos de acompañamiento sobre el tráfico y la trata, que se firmaron en Palermo el 15 de diciembre de 2001 [18].

[18] Arte. 3 Del protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire estipula que por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá "la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

Estas definiciones dejan claro que el tráfico va unido a la ayuda para el cruce de fronteras y la entrada ilegales. El tráfico, por lo tanto, siempre tiene un elemento transnacional. Éste no es necesariamente el caso de la trata, cuyo elemento fundamental es el propósito de explotación. La trata implica la intención de explotar a una persona, independientemente de cómo la víctima llega al lugar donde la explotación se realiza. Esto puede implicar, en caso de que se crucen fronteras, la entrada legal o ilegal en el país del destino. La inmigración ilegal puede también contener aspectos de la trata, pero tiene efectivamente un alcance más amplio y se relaciona más con la entrada y residencia ilegales de personas. Los inmigrantes ilegales en un sentido más amplio no son, por lo tanto, necesariamente víctimas de tratantes.

* Medidas contra el tráfico de seres humanos

Por lo que se refiere al problema del tráfico ilícito de emigrantes, el art. 27 del Acuerdo de ejecución de Schengen requiere "establecer sanciones adecuadas contra cualquier persona que con fines lucrativos, ayude o intente ayudar a un extranjero a entrar o permanecer en el territorio de una Parte Contratante quebrantando la legislación de dicha Parte Contratante sobre entrada y estancia de extranjeros".

El Consejo adoptó recientemente una Directiva que define la ayuda a la entrada, la circulación y la estancia irregulares una Decisión marco de acompañamiento relativa a reforzar el marco penal para la represión la ayuda la entrada y la estancia irregulares [19].

[19] La adopción formal no se ha producido todavía debido a necesidades de procedimiento (situación a principios de noviembre 2001) Iniciativa francesa de una Directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, la circulación y la estancia irregulares, y una Decisión marco destinada a reforzar el marco penal para la represión de las mismas acciones; DO C 253, 4 de septiembre de 2000, p. 6.

Sobre la base del resultado de este acuerdo, hay que evaluar, si sigue habiendo necesidad de armonizar más las normas relativas al tráfico ilícito de seres humanos. El resultado mínimo debe ser un marco obligatorio para el procesamiento de las personas que favorecen las entradas ilegales o de sus instigadores y cómplices. En este sentido debe incluir no sólo definiciones comunes y requisitos básicos para la condena máxima sino también nuevas sanciones mínimas para estos delitos.

4.7.2. Trata de seres humanos

Según lo indicado en el punto 3.6 el Consejo alcanzó el acuerdo político sobre una Decisión marco que aborda los aspectos sustanciales de Derecho penal de la trata de seres humanos. Además, en el campo de las medidas legislativas contra la trata de seres humanos, es también importante subrayar que hay que prestar una atención especial a las víctimas. La adopción de la Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal de 15 de marzo de 2001 es especialmente pertinente en este caso. Proporciona medidas para salvaguardar por ejemplo el derecho de las víctimas a la información y a la protección en relación con el procedimiento penal. Es, sin embargo, también importante aclarar la situación de las víctimas de la trata en términos de su derecho de residencia si están dispuestas a cooperar en las investigaciones contra sus explotadores. Por una parte, tal clarificación proporcionaría una plataforma para una ayuda y una protección más estructuradas centradas directamente en la situación y las necesidades individuales de las víctimas, y, por otra parte, en la necesidad de la aplicación de la ley y de un procedimiento judicial capaz de llevar a cabo con eficacia las investigaciones contra traficantes.

Después de la adopción y de la evaluación finales de la aplicación de la Decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, la necesidad de aproximar otras normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delito y las penas en este campo debe

evaluarse con el respeto debido al principio de subsidiariedad. Además la Comisión presentará una propuesta legislativa sobre los permisos de residencia a corto plazo para las víctimas de la trata que están dispuestas a cooperar en las investigaciones y el procedimiento criminal contra sus explotadores.

4.7.3. Empleo ilegal

Un número significativo de emigrantes ilegales ha entrado en el país del destino legalmente, pero sobrepasan los plazos máximos de residencia debido a la posibilidad de continuar trabajando. Desde la Recomendación del Consejo del 27 de septiembre de 1996 relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros Estados [20], el sensible problema del empleo ilegal de ciudadanos de terceros países no se ha abordado de nuevo en el Consejo [21]. La Comisión adoptó en 1998 una Comunicación relativa al trabajo ilegal que trata también del empleo de residentes de terceros países en situación irregular.

[20] DO C 304, 14 octubre de 1996, p. 1;

[21] Pero cf. Decisión del Consejo 19 de enero de 2001 relativa a las directrices relativas a las políticas de empleo de los Estados miembros para 2001 y las directrices de empleo para 2001, DO L 22 de 24 de enero de 2001, p. 18/23 relativas a la lucha contra el trabajo no declarado en general.

Parece evidente que para abordar el problema de la inmigración ilegal en su totalidad, debe ponerse en el orden del día político el empleo ilegal de las personas cuya residencia es irregular. La demanda de trabajadores ilegales está provocada especialmente por sus patronos. Deben armonizarse las sanciones contra el empleo ilegal para eliminar todas las ventajas competitivas, lo cual es un principio básico del Derecho comunitario [22]. Esto incluye sanciones penales mínimas. Además, los beneficios económicos deberán reducirse, según lo descrito más adelante.

[22] COM(1998) 219 final.

La Comisión examinará detenidamente la oportunidad de presentar una propuesta de Directiva sobre el empleo de residentes irregulares de terceros países que se centrará en los requisitos específicos necesarios para abordar este problema.

4.7.4. Inmigración ilegal y ventajas financieras

La adopción de la Decisión marco relativa al blanqueo de capitales y la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito representa un instrumento importante para la prevención y represión del tráfico de emigrantes y de la trata de seres humanos.

Debe darse prioridad, como principio común, a la incautación de todas las ganancias financieras producto de actividades delictivas relativas a la inmigración ilegal. Por lo tanto, los reglamentos sobre la incautación tienen que establecerse y hacerse cumplir adecuadamente, si es que todavía no es el caso. Esto debe incluir disposiciones sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, que participen en estas actividades. Las penas para personas jurídicas podrían ser, por ejemplo, la exclusión del derecho a beneficios públicos o la descalificación para practicar actividades comerciales. Además, los tratantes, los traficantes o las personas jurídicas responsables deberían hacerse cargo de la totalidad de los costes relacionados con la repatriación, incluidos los costes de la asistencia social y otros gastos públicos durante la estancia.

Los empleadores de trabajadores ilegales crean la demanda de migración laboral irregular. El factor imán para inmigrar ilegalmente se debilitaría si fuera difícil encontrar un trabajo y ganar dinero. Este nexo causal justifica tomar medidas efectivas con considerables consecuencias financieras. Tales medidas también contribuirían a evitar la competencia desleal.

Sobre una base subsidiaria los empleadores de trabajadores ilegales podrían también correr íntegramente con los costes de la repatriación de sus trabajadores ilegales, incluidos todos los costes de su estancia hasta la vuelta, que, actualmente, por regla general están cubiertos por la asistencia social u otros medios públicos. Podrían establecerse sanciones fiscales para los empleadores de trabajadores ilegales para reducir la atracción financiera del empleo ilegal. Estas sanciones fiscales pueden evaluarse calculando el ahorro conseguido con el empleo ilegal. Los recursos obtenidos con las sanciones fiscales podrían utilizarse para programas voluntarios de repatriación, creando así una perspectiva para los emigrantes repatriados a sus países de origen. Estas medidas financieras disminuirían perceptiblemente el interés por promover la inmigración ilegal. Los Estados miembros deberían asegurarse de que esta actividad empresarial no compense.

En el ámbito de la UE, la Comisión recomienda abordar el embargo de las ventajas financieras

más intensamente con el objetivo de desarrollar un marco jurídico y normativo comunes. Como un primer paso, más concreto, un grupo de sanciones mínimas obligatorias y un catálogo de sanciones opcionales referentes a medios de transporte y a los costes relacionados con la repatriación debería adoptarse sobre la base de una propuesta presentada por la Comisión.

4.7.5. Responsabilidad de transportista

Los transportistas son hoy ya responsables del regreso de los extranjeros a los que les niega la entrada sobre la base del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985. Además, los transportistas están obligados a tomar todas las medidas necesarias para asegurarse de que un extranjero esté en posesión de documentos válidos de viaje. El Consejo adoptó en junio de 2001 una Directiva que complementaba lo previsto en el artículo 26, que contiene tres modelos opcionales de sanciones para los transportistas, que no cumplan sus obligaciones.

Sin embargo, debería haber un reflejo en reglamentos futuros, más armonizados por lo que se refiere a la responsabilidad del transportista en una discusión pormenorizada entre todas las partes interesadas. Con este fin se llevarán a cabo negociaciones trilaterales entre los Estados miembros, la industria de transporte y la Comisión.

Estas negociaciones pueden ayudar a encontrar un equilibrio que asegure la responsabilidad necesaria de los transportistas reconociendo sus dificultades en el aplicación de las medidas de control. En el contexto de dichas conversaciones, habrá que tomar en consideración las diferentes características del transporte de pasajeros y el de mercancías. Además, los transportistas comerciales deberían ser apoyados por medio de formación y asesoramiento técnico para que puedan asumir correctamente sus responsabilidades.

4.8. Política de readmisión y repatriación

Una política comunitaria de repatriación debería basarse en tres elementos: principios comunes, normas comunes y acciones comunes. Los principios comunes importantes son, por ejemplo, la prioridad de la repatriación voluntaria sobre la forzada y la consolidación de la obligación conforme al derecho internacional de readmitir a los ciudadanos propios. Sobre la base de tales principios, pueden desarrollarse normas comunes relativas a la expulsión, la detención y la deportación. Otro tema digno de atención es el de las consecuencias de la entrada y de la estancia ilegales respecto a cada residente ilegal individual, incluida la viabilidad de los controles de salida.

Acciones comunes y reglamentos deben abordar la cooperación administrativa de los Estados miembros. Por ejemplo, hay que tener en cuenta que un sistema europeo de identificación de visados, según lo descrito anteriormente, podría facilitar perceptiblemente el proceso de identificación de residentes ilegales y de expedición de documentos de viaje a efectos de retorno. Sobre la base de la experiencia acumulada en la aplicación del Fondo europeo para los refugiados, puede también analizarse, si habría que prever un instrumento financiero específico a efectos de retorno para crear un incentivo para que los Estados miembros consoliden sus esfuerzos.

Es también necesaria una más estrecha colaboración respecto a los aspectos del tránsito y de la readmisión. Hay que desarrollar el concepto de acuerdos de readmisión, que ha sido recogido en la conclusión n° 27 del Consejo Europeo de Tampere,. Sin embargo, antes de la negociación de cualquier acuerdo de readmisión, debe tenerse en cuenta la situación política y el respeto de los derechos humanos en el país de origen o tránsito. Cuando se concluyan y apliquen los primeros acuerdos comunitarios de readmisión, habrá que evaluar y analizar sus efectos. Puede también ofrecerse, en su caso, asistencia técnica financiada por la Comunidad, si fuera necesario. La UE debería también hacer uso de su peso político para animar a los terceros países, que muestran cierta renuencia a cumplir sus obligaciones de readmisión.

Además los Estados miembros también deben prever regular los procedimientos para la readmisión entre sí. Estrechamente relacionado con la readmisión está el problema de tránsito. En el ámbito de la UE, al igual que con terceros países, deben establecerse, si fuera necesario, normas relativas al tránsito de repatriados.

La política de la repatriación es también una parte integral y crucial de la lucha contra la inmigración ilegal. Debido a su importancia independiente, será tema de una reflexión más profunda en un Libro Verde dedicado a la política comunitaria de la repatriación. El amplio debate de los problemas enumerados en este documento constituirá la base por ejemplo de la preparación por la Comisión de un proyecto de Directiva del Consejo o de normas mínimas para procedimientos de repatriación.

5. Conclusiones

En Tampere, el Consejo Europeo requirió a la Unión a que desarrollara políticas comunes de asilo y de inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de un control estricto de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y combatir a los que la organizan y cometen delitos internacionales relacionados. Los controles fronterizos deben responder a los desafíos de una lucha eficaz contra las redes de delincuentes, de una auténtica acción contra la amenaza terrorista y crear confianza mutua entre aquéllos Estados miembros que han abandonado controles fronterizos en sus fronteras interiores. La acción eficiente en la prevención y lucha contra de la inmigración ilegal y la trata de seres humanos es por lo tanto un elemento fundamental para la realización acertada del ambicioso programa creado por estas conclusiones así como por el Tratado. Es también crucial aumentar la confianza y el apoyo necesarios de la opinión pública a cerca la gran necesidad de un régimen común de asilo basado en las más altas normas humanitarias, así como una auténtica política de inmigración, conforme a la tradición de Europa de la hospitalidad y de la solidaridad, teniendo en cuenta las nuevas dimensiones del fenómeno de la migración a escala mundial y asegurando una integración apropiada en nuestras sociedades de los migrantes legales. La sociedad civil debe también ser implicada intensamente en los esfuerzos para prevenir y para luchar contra la inmigración ilegal. Hay que oír a los actores pertinentes tales como partidos políticos, sindicatos, representantes de la industria y de la economía así como de las respectivas organizaciones no gubernamentales para desarrollar un conjunto ampliamente aceptado de medidas. Este método integrador debe aplicarse tanto a escala nacional como de la UE en el marco del método abierto de coordinación propuesta para la política de inmigración común.

Se invita al Consejo a que apruebe el plan de acción, si fuera posible antes de finales de año, al objeto de asegurar un rápido desarrollo, indicando cuáles de las potenciales acciones deben elaborarse con prioridad. Para su parte, la Comisión tendrá en cuenta los principales elementos de este planteamiento en la elaboración del primer grupo de directrices que deben proponerse al Consejo a principios de 2002 teniendo en cuenta la iniciación de una política abierta de coordinación en el campo de la inmigración.