COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.7.2006
COM(2006) 402 final

Comunicación de la Comisión

sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países

{SEC(2006) 964}
{SEC(2006) 965}
{SEC(2006) 1010}

Comunicación de la Comisión

sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países

1. Introducción

1. Esta Comunicación es una parte esencial del planteamiento global y estructural de la UE sobre la gestión eficaz de la migración y complementa recientes iniciativas políticas en este ámbito, tales como el Plan de política en materia de migración legal[1], la Comunicación sobre el nexo entre migración y desarrollo[2], y la Comunicación que propone un Programa Común para la Integración[3].

2. La inmigración ilegal de nacionales de terceros países ha sido una parte importante de la política común sobre migración de la UE desde su implementación. En especial, en su Comunicación de 2001 relativa a una política común de inmigración ilegal, la Comisión anunció su intención *«de abordar el problema de la inmigración ilegal mediante una estrategia global»* que tratara las diversas fases del proceso de migración. Los tres Planes de Acción del Consejo de 2002 sobre inmigración ilegal, fronteras exteriores y retorno incluían un conjunto exhaustivo de medidas. La Comunicación de 2003 de la Comisión evaluó los progresos logrados por estos planes de acción y anunció un balance anual, al que responde el informe de 2004. Esta Comunicación adjunta un informe similar, que abarca los progresos conseguidos en 2005. Otro anexo contiene los datos estadísticos sobre los flujos de migración hacia la UE de los 25.

3. El término «inmigración ilegal» se usa para describir una serie de fenómenos. Incluye a los nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro por tierra, mar y aire, incluidas las zonas de tránsito de los aeropuertos. Estas operaciones se suelen llevar a cabo con la utilización de documentos falsos o falsificados, o con la ayuda de redes de delincuencia organizada formadas por contrabandistas y traficantes. Además, existe un número considerable de personas que entran legalmente con un visado válido o por medio de un régimen sin visado, pero prolongan o modifican el motivo de su estancia sin la autorización de las autoridades; últimamente, han aparecido casos de solicitantes de asilo que no se han marchado tras una desición final negativa.

4. El Programa de La Haya establece las prioridades para intensificar la lucha contra todas estas formas de inmigración ilegal en una serie de ámbitos políticos: seguridad fronteriza, contratación de inmigrantes ilegales, retorno y cooperación con terceros países. Cinco años después de la primera comunicación sobre inmigración ilegal y seis meses después de la presentación del Plan de política en materia de migración legal, ha llegado el momento de tratar de nuevo este tema tan importante a la vista de la presión migratoria creciente sobre las fronteras exteriores de la UE. Por lo tanto, esta

[1] COM(2005) 669 de 21.12.2005.
[2] COM(2005) 390 de 1.9.2005.
[3] COM(2005) 389 de 1.9.2005.

Comunicación establece las prioridades políticas actuales y propone varias medidas prácticas y enfocadas a la acción.

2. elementos del planteamiento de la UE

5. La entrada, circulación y estancia irregulares de nacionales de terceros países que no necesitan protección internacional debilita la credibilidad de una política de inmigración común. Sin una acción reforzada de la Comunidad, la crisis, tal y como la conocemos hoy en día, se agravaría tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

6. Este planteamiento global de la UE para combatir la inmigración ilegal se basa en un conjunto de principios fundamentales que intentan armonizar la necesidad de solidaridad en la Unión, los derechos fundamentales, las expectativas de los terceros países y la opinión pública en los Estados miembros.

7. **La solidaridad, la confianza mutua y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros** son condiciones esenciales en un espacio sin fronteras internas, que supone una carga especial para los Estados miembros que controlan una frontera externa en cuanto a la presión de la inmigración ilegal.

8. Deben protegerse y fomentarse **los derechos fundamentales**. Los migrantes irregulares deben recibir un trato humano y digno, sobre todo, porque suelen ser víctimas de redes de tráfico de seres humanos y de explotación por parte de los empresarios. Por lo tanto, cualquier iniciativa legislativa en este ámbito debe estar sujeta a una evaluación para estimar su impacto sobre los derechos fundamentales. Cualquier limitación debe cumplir con la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, por tanto, cumplir con la ley y ser necesaria en una sociedad democrática.

9. Al existir muchas razones para que los migrantes intenten entrar en la UE, por ejemplo, en busca de protección internacional, los **flujos migratorios mezclados** plantean un gran número de problemas a los Estados miembros. Por esta razón, una política eficaz sobre inmigración ilegal debe tratar diferentes ámbitos y, al mismo tiempo, garantizar el total respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluido **el derecho a solicitar asilo**.

10. Un componente esencial de la gestión de la migración de la UE es la **asociación con terceros países** con el fin de asegurar la coherencia entre acciones interiores y exteriores. Aparte de la cooperación para reducir y prevenir la inmigración ilegal de inmediato, también se incluyen medidas para ayudar a los países de origen a abordar las causas y factores principales que favorecen los flujos de migración irregular. La inmigración ilegal es un fenómeno complejo que debe abordarse en todas sus dimensiones.

11. Una política firme para prevenir y reducir la inmigración ilegal podría afianzar la credibilidad **de las normas claras y transparentes de la UE sobre migración legal**, según lo previsto en el Plan de política adoptado por la Comisión[4]. Por el contrario, la

[4] Véase nota 1.

existencia de estas normas puede por si misma reducir la inmigración ilegal al ofrecer un nuevo enfoque a los que, de otro modo, migrarían ilegalmente. Generalmente, la migración laboral puede ayudar tanto a paliar los efectos del cambio demográfico en la UE como a satisfacer las necesidades del mercado laboral.

12. Es importante no crear expectativas falsas o desproporcionadas en la opinión pública. Las razones que impulsan a los nacionales de terceros países a inmigrar ilegalmente son tan variadas y complejas que sería poco realista creer que los flujos de inmigración ilegal pueden detenerse completamente. También debe tenerse en cuenta **la percepción de la opinión pública**, que tiende a relacionar ciertos problemas sociales con la inmigración ilegal. La UE y sus Estados miembros deben fomentar un debate racional basado en la información objetiva para acabar con el racismo y la xenofobia, por ejemplo, mediante la adopción e implementación de una legislación eficaz de la UE en este ámbito.

3. Prioridades políticas

13. Debido a la magnitud del desafío y la complejidad del fenómeno, resulta necesario un planteamiento polifacético que persiga medidas en todas las fases del proceso de migración. Por lo tanto, esta Comunicación trata nueve ámbitos prioritarios distintos. Para cada tema, se examina la situación actual y se establece el contexto. Sobre esta base, se exponen las perspectivas para la acción y las actividades.

a. Cooperación con terceros países

14. El diálogo sobre migración y la cooperación entre la UE y los países de origen y tránsito son cruciales y se reforzarán en el futuro. Se ha establecido tal cooperación con los países orientales y meridionales de la vecindad y de los Balcanes. También es necesario intensificar el compromiso con otros países clave como Libia para garantizar una cooperación eficaz. La inmigración ilegal también está cada vez más presente en el programa de relaciones con América Latina y con ciertos países asiáticos.

15. En respuesta a la reciente inmigración ilegal aún presente en la región mediterránea, el Consejo Europeo de 15-16 de diciembre de 2005 destacó la necesidad **de un enfoque global basado en acciones concretas y decidió asignar hasta el 3% de los instrumentos financieros pertinentes** para incrementar la ayuda económica en zonas de migración o relacionadas con ella. Se han puesto en marcha una serie de medidas a corto y medio plazo, tales como patrullas conjuntas, vigilancia y mejora de la capacidad de respuesta, que pretenden evitar muertes en alta mar. Además, se ha adoptado un instrumento para reforzar la capacidad en materia de migración para los países ACP, que está valorado en 25 millones de euros y destinado principalmente a proporcionar ayuda técnica para una mejor gestión de la migración. **La consolidación de la cooperación y el diálogo** sobre diversos temas de migración con los estados africanos subsaharianos y los países vecinos de toda la región mediterránea también forman parte del programa político a más largo plazo. Los marcos correspondientes incluyen (a) el diálogo político conforme al Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP, especialmente a su artículo 13; (b) el diálogo político con los países mediterráneos asociados a la UE; (c) el diálogo con y entre organizaciones regionales

o subregionales, incluidas la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana (UA); y (d) las iniciativas regionales especiales, tales como la conferencia de Rabat.

16. En el contexto de políticas y programas de cooperación al desarrollo, la UE continuará **estudiando los factores que favorecen la inmigración ilegal**, tales como la pobreza, el desempleo, los conflictos, la degradación medioambiental, la mala gobernanza, la falta de acceso a la educación y a la sanidad, etc. Se continuará incluyendo la migración en las estrategias de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo, en estrecha colaboración con los países implicados. Cuando convenga y por mutuo acuerdo, la UE ayudará a los países asociados en vías de desarrollo a mejorar su capacidad de gestionar los flujos migratorios.

17. Además, y según lo anunciado en el Plan político en materia de migración legal, la Comisión tomará medidas para **ampliar las fuentes de información** disponibles en los países de origen acerca de las posibilidades y condiciones de la inmigración legal en la UE. A tal efecto, el Plan de política prevé que la Comisión comience a trabajar en la creación de un portal comunitario sobre inmigración en 2006, que incluirá tanto la información sobre las oportunidades de migración legal como los peligros y consecuencias de la inmigración ilegal en la UE. Además, se considerará la posibilidad de crear puntos de información, por ejemplo, en ciertos países africanos, así como la viabilidad de campañas informativas.

b. Fronteras seguras: gestión integrada de las fronteras exteriores

18. El Código Comunitario de Fronteras, incluido el manual práctico y no vinculante para los guardias fronterizos que se publicará en septiembre de 2006, el Reglamento sobre el tráfico fronterizo local y el Reglamento que crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) representan en conjunto un marco legal y operativo a través del cual pueden llevarse a cabo controles fronterizos de mayor nivel.

19. El futuro Fondo para las fronteras exteriores aumentará en gran medida la solidaridad entre los Estados miembros mediante el fomento del reparto justo de responsabilidades en lo referente a la carga económica derivada de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

20. Con objeto de aumentar la eficacia de las acciones conjuntas de control fronterizo, FRONTEX proporcionará cooperación técnica y llegará a los acuerdos necesarios con terceros países, en especial con países candidatos y vecinos.

21. Debe establecerse **un entendimiento común de la gestión aduanera integrada** para abarcar el espectro completo de actividades de gestión aduanera a nivel de la UE. Este planteamiento incluiría la búsqueda de las mejores prácticas para un modelo de gestión aduanera integrada. Para apoyar esta iniciativa, la Comisión propuso un reglamento para crear un mecanismo que proporcione ayuda rápida a un Estado miembro que esté afrontando una situación de especial presión en la frontera exterior[5]. La Comisión también llevará a cabo una evaluación de FRONTEX en 2007, que contendrá un estudio de sus tareas actuales y una valoración de si sus

[5] COM(2006) 401 de 19.7.2006.

competencias deben ampliarse. Además, está prevista la aparición de un mecanismo de supervisión que complemente los acuerdos actuales de evaluación de Schengen, que incluirá inspecciones por sorpresa.

22. La tecnología biométrica tendrá un impacto significativo en los sistemas de control fronterizo. El potencial de esta tecnología debe aprovecharse para aumentar la eficacia de las actividades de control fronterizo teniendo presentes también cuestiones éticas y la protección de los derechos fundamentales.

23. Con este objetivo, debe adoptarse **un planteamiento tecnológico integrado (e-fronteras)** en la lucha contra la inmigración ilegal. En el contexto de la gestión aduanera regida por los servicios de información[6], los datos recibidos previamente sobre el pasajero se utilizan a efectos de control fronterizo. La Directiva 2004/82/CE establece la obligación de que ciertos transportistas faciliten los datos del pasaporte de sus pasajeros a las autoridades que realizan los controles de personas en la frontera exterior. En relación con la implementación completa de la Directiva antes de septiembre de 2006, este sistema debe mejorarse y ampliarse a otros transportistas para elaborar análisis de amenazas y evaluaciones de riesgo. Esto implica un uso más específico y exhaustivo de la información. En este punto, el interés general de la Unión por combatir la inmigración ilegal respetará por completo el cumplimiento de las obligaciones sobre protección de datos.

24. **La tecnología también debe utilizarse en el contexto de la entrada y la salida**. Actualmente las normas comunitarias no prevén el registro automatizado de los nacionales de terceros países al entrar o salir de la UE[7]. Los Estados miembros están obligados a sellar sistemáticamente los documentos de viaje de los nacionales de terceros países, tanto en la entrada como en la salida, mediante un proceso llevado a cabo de manera manual por guardias fronterizos cuando un nacional de un tercer país cruza la frontera. Así pues, sólo se identifica a los nacionales que han prolongado su estancia ilegalmente comparando los sellos de entrada y de salida.

25. El Sistema de Información de Visados (VIS) permitirá a las autoridades responsables del control fronterizo comprobar un historial de solicitud de visado y verificar que la persona que presenta el visado es la misma a quien se le concedió. Sin embargo, no controlará las diversas entradas de los nacionales de terceros países ni comprobará si las personas se han marchado al concluir su derecho de estancia. Por otra parte, el VIS no afecta a los nacionales de terceros países que no necesiten tener visado para entrar en la UE. El Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) contribuirá a mantener un alto nivel de seguridad en un área sin controles fronterizos interiores. Los avisos registrados acerca de nacionales de terceros países solamente afectan a personas a las que debe denegarse la entrada en el espacio de Schengen, que constituyen un número muy reducido en comparación con los que necesitan registrarse mediante un sistema de entrada y de salida.

26. Para abordar las limitaciones previamente mencionadas sobre el VIS y SIS II, **la**

---

6 La gestión aduanera regida por los servicios de información describe un proceso de unión y análisis de datos para el análisis de amenazas y evaluaciones de riesgo, con el objeto de establecer ciertos criterios de riesgo. Esto permitiría a las autoridades aduaneras detectar a los pasajeros que cumplieran alguno de estos criterios a fin de realizar controles adicionales.

7 Véase también COM(2005) 597 de 24.11.2005.

creación de un sistema de entrada y salida generalizado y automatizado que complemente las bases de datos ya existentes facilitaría los controles sobre la situación de inmigración y residencia de los nacionales de terceros países que entran y salen de la UE. Esto reforzaría la capacidad de los Estados miembros de verificar si un nacional de un tercer país está prolongando ilegalmente su estancia o si lo hizo en el pasado. Este sistema también podría utilizarse como un registro de trabajadores de terceros países con el fin de facilitar la gestión de la migración legal, en especial para sistemas de trabajadores temporales, conforme al Plan de política en materia de migración legal de 2005.

27. Debido al enorme impacto, las grandes implicaciones económicas y la complejidad técnica de este sistema, la Comisión llevará a cabo primero **un estudio exhaustivo**, que se iniciará en 2006, para analizar su viabilidad y dimensión, así como sus implicaciones legales y, en particular, el respeto por las normas de protección de datos.

c. Lucha contra la trata de seres humanos

28. El plan de la UE sobre las mejores prácticas, normas y procedimientos para combatir y prevenir la trata de seres humanos, adoptado por el Consejo el 1 de diciembre de 2005 y basado en la Comunicación de la Comisión[8], establece las prioridades a medio plazo en este ámbito. El Plan de Acción aborda una gran variedad de problemas e incluye, por ejemplo, medidas para mejorar la comprensión de la delincuencia y sus dimensiones, evitar la trata de seres humanos, reducir la demanda, mejorar las investigaciones, los procesos judiciales, la protección y el apoyo a las víctimas, el retorno seguro y la reintegración, así como cuestiones relacionadas con la lucha contra la trata de seres humanos en los terceros países. El Plan de Acción exige explícitamente que esto debe incluir estrategias de prevención específicas para grupos vulnerables, como mujeres y niños.

29. La Comunidad continuará financiando medidas que aborden los factores que hacen vulnerables a las personas frente al tráfico de seres humanos, tales como la pobreza, la discriminación y la falta de acceso a educación básica y superior, especialmente a través de la política de desarrollo de la UE, que se centra en el objetivo principal de reducir la pobreza y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este contexto, cabe destacar que las grandes sumas que deben pagarse a los traficantes de seres humanos suponen una pérdida neta para las personas implicadas.

30. Las **prioridades actuales de la Comisión en cuanto a la aplicación** de este Plan de Acción son el establecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios a nivel de la UE, el fomento de las mejores prácticas en la identificación y apoyo a las víctimas, la creación de una red que implique a organizaciones internacionales y no gubernamentales, y la elaboración de directrices para la recopilación de datos.

d. Documentos de identidad y de viaje

31. La protección de documentos se refiere a los controles fronterizos, pero también es un factor importante a tener en cuenta tras la entrada del inmigrante. Los

[8] COM(2005) 514 de 18.10.2005.

identificadores biométricos aumentan la protección de los visados y de los permisos de residencia, que facilita, además, que los auténticos viajeros crucen la frontera. No sólo es esencial garantizar la protección de los documentos de identidad y de viaje, sino también garantizar que no se han obtenido de manera fraudulenta, por ejemplo, mediante documentos falsificados o robo de identidad. Deben elaborarse **directrices comunes** sobre normas mínimas de protección, especialmente en lo referente a procedimientos de expedición.

32. La Comisión también está cooperando de manera activa con terceros países, en especial países vecinos y países de los Balcanes Occidentales, para ayudarles a proteger sus documentos de viaje por medio de la tecnología biométrica.

e. Regularizaciones

33. El Derecho Comunitario actual, incluidas las normas de Schengen, no incluye disposiciones sobre las regularizaciones, es decir, sobre la decisión discrecional de conceder una estancia legal en el territorio; tales decisiones son actualmente a discreción de los Estados miembros. Debido a las dificultades originadas por la presencia continua de gran número de inmigrantes ilegales de terceros países en sus territorios, algunos Estados miembros han emprendido programas de regularización de gran envergadura en los últimos años. Estas medidas nacionales han provocado el interés y la preocupación de otros Estados miembros. Además, estas medidas pueden tener implicaciones para los otros Estados miembros como consecuencia de la eliminación de los controles fronterizos interiores en el espacio de Schengen. Asimismo, la Directiva de residentes de larga duración 2003/109/CE establece la posibilidad de que los nacionales de terceros países se muden y residan en otro Estado miembro tras cinco años de residencia legal en el primer Estado miembro de residencia.

34. Como respuesta a los recientes acontecimientos, incluidas las regularizaciones, y según lo solicitado por el Consejo, la Comisión ha propuesto la creación de un sistema de información mutua sobre medidas nacionales en materia de migración y asilo que puedan tener consecuencias en otros Estados miembros o en la Comunidad como conjunto. Se espera que este sistema comience a funcionar en 2007.

35. Además, y con el fin de acabar con la ausencia de pruebas sólidas y de información actualizada, se pondrá en marcha **en 2007 un estudio** acerca de las prácticas, efectos y consecuencias actuales de las medidas de regularización de los Estados miembros. Este estudio constituirá la base de futuros debates, como por ejemplo, el de la necesidad de un marco jurídico común en regularizaciones a nivel de la UE.

f. Contratación ilegal: un factor clave

36. Un principio clave de cómo la UE aborda la inmigración ilegal es la desaparición de los incentivos en los países de destino. Los reclamos están muy relacionados con el simple hecho de que los migrantes buscan una vida mejor, y no dejarán de venir a la UE hasta que la calidad de vida en sus países de origen mejore. No obstante, los Estados miembros han creado también un reclamo al tolerar la contratación ilegal de nacionales de terceros países. La posibilidad de encontrar trabajo mientras se permanece ilegalmente en la UE[9] es un factor muy atrayente, ya que actualmente el

riesgo a ser detectado por las autoridades competentes es muy bajo tanto para el empresario como para el empleado. Por otra parte, la contratación ilegal, especialmente en pequeñas y medianas empresas y en el trabajo temporal, socava seriamente la credibilidad de los canales de migración legal y perjudica las recaudaciones tributarias de los Estados miembros. También puede llevar a una explotación grave o incluso a condiciones de esclavitud, circunstancias que no se pueden permitir en la Unión Europea y que no se limitan tan sólo a casos de delincuencia organizada. La contratación ilegal imposibilita que los trabajadores se beneficien de la asistencia social y genera unas condiciones de competencia desiguales para los empresarios. Además, si los empleos se desplazan del mercado laboral regular hacia la economía sumergida, esto puede provocar resentimiento cuando nacionales ilegales de terceros países ocupen estos puestos de trabajo. La reducción de este tipo de contratación podría contribuir a disminuir formas inaceptables de explotación, subidas de impuestos y actitudes xenófobas.

37. La Estrategia Europea de Empleo y las directrices de empleo exigen acciones para estimular la contratación legal. Es probable que iniciativas, tales como la modernización de la seguridad social, la reducción de los costes laborales no salariales y de la presión fiscal para los trabajadores con una renta baja o poco cualificados, contribuyan a disminuir los incentivos del trabajo no declarado y, a su vez, de la contratación de inmigrantes ilegales.

38. Además, debe perseguirse especialmente la contratación actual de nacionales ilegales de terceros países o de personas que están incumpliendo sus condiciones de residencia. Asimismo, debe prestarse atención al funcionamiento general de los mercados laborales de la UE. Destacan tres ámbitos donde el trabajo ilegal está muy extendido: en la construcción, la restauración y la industria textil, frecuentemente a través de la contratación de personal mediante redes de delincuencia organizada; en la venta de mercancías a menudo falsificadas; y en el trabajo doméstico en hogares privados, donde suelen darse casos graves de explotación. Algunos Estados miembros han tomado medidas en relación con una recomendación del Consejo de 1995 sobre la armonización de los medios para combatir la inmigración ilegal y la contratación ilegal y sobre la mejora de los medios de control pertinentes[10], tales como obligar a los empresarios a verificar la situación de inmigración de los nacionales de terceros países antes de ofrecerles empleo con la ayuda de las autoridades responsables de la expedición de permisos de residencia y de trabajo. También se han fijado sanciones para los empresarios, que van desde la exclusión de la contratación pública, hasta limitaciones en la contratación futura de personal (listas negras), castigos penales y la obligación de asumir los costes de retorno del inmigrante ilegal. **Una prioridad inicial deber ser la adopción de medidas similares por parte de los Estados miembros que no las han adoptado ya y su implementación efectiva por parte de todos los Estados miembros**. Los Estados miembros también deben sancionar de manera efectiva cualquier incumplimiento de la ley, en especial en materia de sanidad y seguridad en el puesto de trabajo, que suelen darse en el contexto del trabajo ilegal.

---

[9] A efectos de esta Comunicación, se entiende que este empleo ilegal comprende cualquier clase de actividad económica remunerada realizada por un nacional de un tercer país que vive ilegalmente en la UE (incluidos todos los nacionales de terceros países que no poseen un permiso válido de estancia o residencia).

[10] DO C 5 de 10.1.1996, p. 1.

39. Simultáneamente, la Comisión iniciará en 2006 una **evaluación del impacto y los posibles defectos** en lo referente a ayuda clandestina a inmigrantes, que comprende la Directiva 2002/90/CE y la Decisión marco del Consejo 2002/946/JAI, que definen la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y refuerzan el marco penal para la represión de esta ayuda. Esta evaluación tendrá en cuenta el efecto de la reciente sentencia del Tribunal de Justicia en el caso C-176/03. Aunque la naturaleza de estas medidas era por definición más general, fueron los primeros instrumentos a nivel de la UE para perseguir la ayuda clandestina a la entrada y estancia irregulares. La Comisión entablará una serie de conversaciones con los Estados miembros y las partes interesadas, especialmente organizaciones de empresarios y sindicatos, sobre la responsabilidad de los empresarios en lo concerniente a la contratación ilegal de nacionales de terceros países. Al final de este proceso, la Comisión valorará si se necesitan medidas adicionales a nivel de la UE para armonizar las sanciones a empresas que contraten ilegalmente a nacionales de terceros países.

40. Las políticas que combaten la contratación ilegal deben ser respaldadas por **una información mejorada** tanto acerca del trabajo realizado por nacionales ilegales de terceros países como acerca de las medidas de los Estados miembros para reducir este fenómeno, y debe incluir testimonios recogidos directamente de trabajadores indocumentados en cooperación con las ONG.

41. Las normas de la UE para la admisión de inmigrantes económicos fueron anunciadas en el reciente Plan de política en materia de migración legal[11], y se deben incorporar **medidas para reducir el riesgo de abusos**. El Plan de política informaba de una propuesta de directiva general para 2007 con objeto de garantizar un marco común para los derechos de todos los nacionales de terceros países en materia de empleo legal, que también incluirá medidas para combatir la contratación ilegal. Estas medidas deben comprender el establecimiento de un solo permiso de trabajo y residencia que contendría identificadores biométricos para establecer una relación fiable entre el documento y su portador. Por otra parte, la responsabilidad financiera de los empresarios podría dedicarse a los investigadores nacionales de terceros países, conforme al principio dispuesto en la Directiva 2005/71/CE.

g. Política en materia de retorno

42. El retorno, en el completo respeto de los derechos fundamentales, continua siendo una piedra angular de la política de la UE en materia de migración. Una política de retorno eficaz es fundamental para asegurar el respaldo público a cuestiones como la migración legal y el asilo.

43. **La celebración de acuerdos de readmisión** seguirá siendo una prioridad también. Deben ultimarse las negociaciones actuales y entablarse nuevas conversaciones con los países de los Balcanes Occidentales para empezar y, a su debido tiempo, con ciertos países de la vecindad.

44. Actualmente, el Parlamento Europeo y el Consejo están debatiendo la propuesta de una directiva sobre normas y procedimientos comunes a todos los Estados miembros en materia de retorno de inmigranes ilegales de terceros países, que incluirá normas

[11] COM(2005) 669 de 21.12.2005.

comunes sobre retorno, uso de medidas coercitivas, custodia temporal y readmisión.

45. Con el futuro Fondo de Retorno, la Comunidad estará dotada de un instrumento de apoyo e impulso a los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones, incluida una mayor cooperación, que aumentará la solidadridad entre ellos.

46. La **organización de vuelos conjuntos de retorno** se apoya en tres elementos: la Decisión del Consejo 2004/573/CE, que establece un fundamento jurídico para tales vuelos; las acciones preparatorias de retorno y el futuro fondo de retorno, que se ocupan de las cuestiones económicas; y el apoyo de comunicación proporcionado por la red en línea ICONet, que permite el intercambio de la información necesaria entre los Estados miembros. Todos ellos constituyen la base actual para la cooperación. FRONTEX proporcionará la ayuda necesaria para organizar y coordinar las operaciones conjuntas de retorno de los Estados miembros. Además, la Directiva del Consejo 2003/110/CE refuerza la cooperación entre los Estados miembros en casos de tránsito por vía aérea. La Comisión considerará **otras propuestas** basadas en las conclusiones del Consejo de 2003 que animan a los Estados miembros a facilitar el tránsito a corto plazo por tierra o mar.

47. La falta de documentación continúa siendo un obstáculo para el retorno efectivo de migrantes ilegales, especialmente porque un gran número de terceros países aún no acepta el documento de viaje de la UE, que está basado en una recomendación del Consejo de 1994, y el Consejo adoptó las conclusiones de junio de 2004 en su revisión. FRONTEX debe comenzar la tarea de búsqueda de las mejores prácticas en la adquisición de documentos de viaje y en el retorno de nacionales de terceros países.

48. Deben establecerse también **normas comunes para la formación** de los funcionarios responsables del retorno, por ejemplo, a través de la elaboración de un manual común de formación y seminarios estandardizados y especializados a escala comunitaria.

h. Mejora del intercambio de información a través de instrumentos ya existentes

49. Sólo se puede lograr una cooperación operativa entre los Estados miembros si éstos son capaces de compartir información de naturaleza técnica y estratégica de una manera rápida y fácil.

50. La ICONet está operativa actualmente, y su eficacia se verá aumentada con el acceso previsto para Europol y Frontex durante 2006. Para su futuro uso, la ICONet podría funcionar como sistema de aviso anticipado en la coordinación de operaciones de retorno, y como plataforma de intercambio de información para los funcionarios de enlace responsables de la inmigración.

51. Los funcionarios de enlace responsables de la inmigración de los Estados miembros proporcionan información crucial proveniente de los países de origen sobre inmigración ilegal. **Debe facilitarse y fortalecerse la cooperación entre estos funcionarios** para hacer mejor uso de esta información. Con el fin de responder a la presión actual que ejerce la inmigración ilegal, los países africanos y de los Balcanes Occidentales pertinentes deben considerarse regiones prioritarias para el establecimiento de estas redes de funcionarios.

52. Europol ofrece apoyo operativo y estratégico a los Estados miembros como parte de su atribución de prevenir el tráfico de seres humanos. Sin embargo, debe mejorarse y reforzarse **la cooperación operativa** y la comunicación entre los Estados miembros y la Europol. A tal efecto, debe establecerse una cooperación estructurada entre los servicios nacionales de inmigración, los guardias fronterizos, la policía y otras fuerzas del orden responsables de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, que también debe incluir el intercambio de información y su análisis conjunto. Además, los Estados miembros deben mejorar el uso de los equipos conjuntos de investigación para desmontar las redes de traficantes, de conformidad con la decisión marco pertinente 2002/465/JHA y con la participación de la Europol.

i. Responsabilidad de los transportistas

53. En cuanto a las obligaciones de los transportistas de prevenir la inmigración ilegal, resultan particularmente importantes el artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, la Directiva 2001/51CE sobre la responsabilidad de los transportistas y la Directiva 2004/82/CE sobre la obligación de los transportistas de comunicar la información de las personas transportadas. Se elaborará **una evaluación de los efectos de estas medidas** con objeto de tratar cualquier defecto o brecha. El foro creado en 2001, e integrado por representantes de los Estados miembros, la industria del transporte y organizaciones humanitarias, debe explorar las posibilidades de cooperación entre las autoridades responsables de la migración y los transportistas, e identificar las mejores prácticas durante 2007.

4. conclusión

54. El programa de La Haya confirma que la implementación de las medidas ya acordadas es una parte esencial de cómo la UE continúa tratando la inmigración ilegal. A fin de que estas medidas sean totalmente eficaces, es fundamental que exista un intercambio informal de información entre los Estados miembros, así como que la Comisión supervise el cumplimiento del acervo ya existente por parte de los Estados miembros.

55. En el contexto del planteamiento global descrito, la Comunidad debe fomentar un planteamiento conjunto basado en la confianza mutua y el intercambio de experiencia y conocimiento para consolidar la cooperación y elaborar políticas comunes. Las medidas propuestas se apoyan en una base sólida ya existente y ayudarán a cumplir el objetivo del programa de La Haya de mejorar la capacidad de la Unión de regular los flujos de migración. La Comisión informará al Consejo sobre los progresos logrados en la implementación de estas medidas un año después de la adopción de esta Comunicación.