



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.04.2002
COM(2002) 175 final

LIBRO VERDE

**RELATIVO A UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE RETORNO DE LOS
RESIDENTES ILEGALES**

(presentado por la Comisión)

LIBRO VERDE

RELATIVO A UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE RETORNO DE LOS RESIDENTES ILEGALES

Índice

Prólogo

1.	Introducción	5
2.	Parte I – el retorno como parte integral de una política comunitaria global de inmigración y asilo	6
2.1.	El retorno en un contexto amplio	6
2.3.	Asilo y retorno	8
2.5.	Cooperación con los países de origen y tránsito en materia de retorno y readmisión	11
3.	Parte II - aproximación y refuerzo de la cooperación en materia de retorno entre los Estados miembros	12
3.1.	Normas comunes	12
3.2.	Normas de readmisión entre los Estados miembros	19
3.3.	Normas de tránsito entre los Estados miembros	19
3.4.	Cooperación operacional.....	20
3.5.	Programas de retorno	22
4.	Parte III - hacia una política común de readmisión	25
4.1.	Acuerdos de readmisión y cláusulas de readmisión en los Tratados de asociación o cooperación	25
4.2.	Acuerdos de tránsito y admisión y Acuerdos con otros terceros países	26
5.	Conclusión	27

Anexo

Prólogo

El Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 propuso al Consejo, en el punto nº 40 de sus Conclusiones, desarrollar un Plan de acción basado en la Comunicación de la Comisión de 15 noviembre de 2001 relativa a una política común en materia de inmigración ilegal. Consiguientemente, el Consejo adoptó el 28 febrero 2002 un plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea. Este Plan incluye una sección consagrada a la política de readmisión y retorno que la considera parte integrante y fundamental de la lucha contra la inmigración clandestina. El Plan de acción del Consejo hacía hincapié en la necesidad de progresar en materia de tránsito y readmisión, la identificación de residentes ilegales, la cuestión de los documentos de viaje para fines de retorno y las normas comunes para los procedimientos de retorno.

En la Comunicación antes citada sobre la inmigración ilegal, la Comisión ya había anunciado la elaboración del presente Libro Verde, haciendo hincapié en la necesidad de crear normas y de introducir medidas comunes en materia de retorno.

El Libro Verde se basa en los elementos definidos en el Plan de acción del Consejo y analiza distintos aspectos vinculados al retorno de los nacionales de terceros países. En la primera parte, destaca que una política comunitaria en materia de retorno debe inscribirse en el marco de las políticas comunitarias existentes sobre inmigración y asilo, tal como se exponen en las Comunicaciones correspondientes de la Comisión, además de completar estas políticas, cuyos objetivos se reafirman expresamente. En ellas se presentan los distintos aspectos del retorno voluntario y forzoso en relación con la migración legal, con el asilo y con los terceros países. Las otras partes del Libro se centran en la cooperación futura entre los Estados miembros en materia de retorno de los residentes ilegales (Parte II) y la definición de una política de readmisión en colaboración con los terceros países (Parte III).

Dada la naturaleza compleja y sensible del problema del retorno, el presente Libro Verde se limita a plantear un debate sobre el retorno de las personas en situación irregular y no debe considerarse como una tentativa destinada a cubrir todas las dimensiones de las cuestiones vinculadas al retorno de los nacionales de terceros países.

El debate sobre el retorno de residentes en situación irregular podría comenzar con una reflexión sobre los temas generales que se recogen a continuación antes de centrarse en algunas cuestiones indicativas y examinar con más detalle los temas expuestos en las secciones siguientes del Libro Verde:

- (1) La definición de una política común en materia de retorno como contribución a una política global sobre inmigración preconizada por la Comisión en su Comunicación de 20 de noviembre de 2000.
- (2) La compatibilidad de una política común en materia de retorno con la necesidad de protección de conformidad con el derecho internacional y europeo en el marco del régimen de asilo común europeo, en continua evolución.

- (3) La aplicación, en el ámbito del retorno, del punto nº 40 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, que promueve la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea.
- (4) La necesidad de normas comunes para los procedimientos de repatriación y la cuestión de si estas normas deben ser jurídicamente vinculantes.
- (5) La mejora de la cooperación entre los servicios de los Estados miembros y la cuestión de si un futuro instrumento financiero podría permitir alcanzar este objetivo.
- (6) La determinación de los elementos de una política común en materia de readmisión, que debería basarse en una cooperación equilibrada con los terceros países interesados.

1. INTRODUCCIÓN

Tras el establecimiento, en el Tratado de Amsterdam, de la competencia comunitaria en materia de migración y asilo, los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron, en el Consejo Europeo en Tampere en octubre de 1999, el desarrollo de una política común de la UE en estos ámbitos. Desde entonces, la Comisión ha presentado propuestas para una política comunitaria de asilo e inmigración basada en un planteamiento en dos etapas: la adopción de un marco jurídico común de acuerdo con el Tratado y el desarrollo de un método abierto de coordinación.

El objetivo de las propuestas de la Comisión sobre la política de inmigración es asegurar una gestión más eficiente de los flujos migratorios en todas sus etapas. El planteamiento global que se ha presentado se centra en la adopción de procedimientos comunes para la admisión legal de nacionales de terceros países entablando un diálogo más estrecho con los países de origen y complementado por políticas más coordinadas de integración a nivel nacional. Defendida generalmente por los Estados miembros en el debate sobre la Comunicación de noviembre de 2000¹, la hipótesis sobre la que se asienta es la del reconocimiento de que las presiones migratorias continuarán y que, habida cuenta de la situación económica actual y de las previsiones demográficas, la migración desempeñará un papel importante en el desarrollo económico y social de la UE.

En el ámbito del asilo, el objetivo es el establecimiento de un Sistema europeo común de asilo basado en una aplicación completa e inclusiva de la Convención de Ginebra de 1951, garantizando así que nadie sea expuesto nuevamente a una situación de persecución, es decir, manteniendo el principio de no devolución. La armonización está dividida en dos fases y su objetivo a más largo plazo es establecer un procedimiento común de asilo y un status uniforme para aquellos que han obtenido el asilo.

La Comisión ha puesto de relieve que estas políticas deben ir acompañadas de medidas adicionales para combatir la migración y, en especial, las redes clandestinas de inmigración y la trata de seres humanos. La Comisión ha hecho recientemente sugerencias de carácter general para el refuerzo de las acciones comunes en este campo en su Comunicación sobre una política común de inmigración ilegal². En esta Comunicación, la Comisión ha subrayado que el retorno y la readmisión de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE debe constituir una parte integrante de la política común. La letra b) del apartado 3 del artículo 63 del TEC establece que el Consejo adoptará medidas sobre inmigración clandestina y residencia ilegal, incluida la repatriación de residentes ilegales. Además, el Tratado de Amsterdam también ha integrado el –en este punto bastante reducido– acervo de Schengen sobre cuestiones relativas al retorno en la Unión Europea, en especial el artículo 23 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen^{3 4}.

¹ Cf. COM (2000) 755 final y COM (2000) 757 final del 22 de noviembre de 2000.

² COM (2001) 672 final del 15 de noviembre de 2001.

³ Véase el Catálogo Schengen de la UE, Control de las fronteras exteriores, traslado y readmisión: recomendaciones y mejores prácticas, Consejo de la Unión Europea, 28 de febrero de 2002.

Según lo anunciado en la Comunicación sobre inmigración ilegal, la Comisión considera que el problema del retorno merece una reflexión en profundidad para desarrollar un planteamiento comunitario coherente que tenga en cuenta las complejidades de tan importante cuestión. Durante la preparación de este Libro Verde se han tenido en cuenta varias publicaciones de organizaciones internacionales, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el sector universitario⁵. El propósito de este Libro Verde es examinar los complejos problemas que rodean el retorno para las personas que residen ilegalmente en la UE y presentar sugerencias para una política coordinada y eficaz basada en principios y normas comunes y respetuosas de los derechos humanos y de la dignidad de la persona. La premisa es que es necesaria una política de retorno para salvaguardar la integridad de los sistemas legales y humanitarios de admisión.

2. PARTE I – EL RETORNO COMO PARTE INTEGRAL DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA GLOBAL DE INMIGRACIÓN Y ASILO

2.1. El retorno en un contexto amplio

La cuestión del retorno es compleja y cubre un gran número de situaciones, las cuales pueden clasificarse en dos grandes categorías. La primera, se refiere a la situación de las personas que residen **legalmente** en un país y que, tras un determinado tiempo, expresan el deseo de regresar a su país de origen. A menudo, este retorno conlleva dificultades, ya que estas personas carecen de medios financieros o lo han perdido todo en su país de origen o su retorno afectaría a sus posibilidades de regresar posteriormente al Estado miembro de que se trate con el fin de residir de nuevo en él o para efectuar estancias más cortas con el fin de visitar a miembros de su familia o amigos. Las personas que han trabajado legalmente varios años en el territorio de la Unión desean volver a su país de origen tras la jubilación, pero no lo hacen ya que ello afectaría a sus derechos de pensión. Otro caso hipotético es el que protagonizan los jefes de empresa y los trabajadores altamente cualificados que, después de algunos años de estancia regular, desearían dejar el país de acogida durante largos períodos (retorno temporal). Dentro de esta categoría, es necesario mencionar el caso particular de las personas a las que se reconoce el estatuto de refugiados y que, cuando la situación se estabiliza en su país de origen, quisieran

⁴ Véase también la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses (COM (2001) 388 final) de 10 de julio de 2001, que incorporará al ámbito comunitario el artículo 23 del Convenio de Schengen.

⁵ Véase por ejemplo, entre otros: Recomendación nº R(99) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el retorno de los solicitantes de asilo rechazados; IOM, El retorno y la reintegración de los solicitantes de asilo rechazados y emigrantes sin regularizar, Ginebra, mayo de 2001; ACNUR, Aspectos legales y prácticos del retorno de personas que no necesitan protección internacional, Ginebra, mayo de 2001; ICMPD, Estudio sobre políticas y prácticas completas de retorno de la UE para personas desplazadas bajo protección temporal, otras personas cuya protección internacional ha terminado y solicitantes de asilo que han visto su solicitud rechazada, Viena, enero de 2002; CIG, Estructuras modulares sobre el retorno (no publicada); Nascimbene (ed.), Expulsión y detención de extranjeros en los países de la Unión Europea, Milán, 2001.

regresar y (especialmente en el caso de las personas cualificadas) participar en la reconstrucción y en el desarrollo de su país. Es el caso de los Afganos que se encuentran actualmente en Europa. La Unión Europea trabaja actualmente en un programa destinado a ayudarles a lograr este objetivo.

En términos generales, es posible poner a punto soluciones administrativas concretas y programas de apoyo con el fin de ayudar a los inmigrantes que desean volver a su país de origen. Podrían explorarse medios para fomentar este tipo de situaciones en el marco del diálogo con los países de origen con el fin de permitirles sacar mejor partido de las ventajas que puede aportar la emigración de sus ciudadanos. En el marco del Método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración,⁶ la Comisión propuso unas directrices europeas destinadas a procurar que las políticas favorezcan las tendencias migratorias entre la Unión Europea y los terceros países:

- revisando la legislación que limita la libre circulación de emigrantes en situación regular entre su país de residencia y su país de origen;
- incentivando a los emigrantes a interesarse por los proyectos de desarrollo, por las iniciativas comerciales y de formación en su país de origen;
- contribuyendo mediante una ayuda financiera o de otro tipo, incluidas inversiones de capital riesgo, para que los que retornen puedan instalarse en su país de origen.

La segunda categoría de retorno agrupa a las personas que no necesitan ninguna protección particular y que residen de forma **ilegal** en la Unión Europea. Estas personas no cumplen –o han dejado de cumplir– las condiciones de entrada, presencia o estancia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, bien porque entraron ilegalmente, bien porque su visado o permiso de residencia ha expirado o bien porque su solicitud de asilo fue rechazada. Estas personas no tienen ningún estatuto jurídico que les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros y pueden ser instados a dejar voluntariamente el territorio de la Unión o obligados a hacerlo. Tal podría ser el caso de los inmigrantes clandestinos o de los solicitantes de asilo cuya demanda ha sido rechazada que opten por regresar voluntariamente a su país de origen. Esta elección podría favorecerse y apoyarse mediante programas específicos.

El presente Libro Verde se refiere muy especialmente a esta segunda categoría, es decir, al retorno de los residentes ilegales en la Unión Europea desde los dos aspectos del fenómeno: el retorno forzoso y el voluntario. El retorno de las personas que se encuentran en situación regular en la Unión, no es tratado en este documento. No obstante, para muchos nacionales de países terceros que residen legalmente en la Unión la posibilidad del retorno sería una opción deseable y oportuna. Este es un tema importante, que merece también ser objeto de debates profundos por lo que se refiere, en particular, a sus efectos en los países de origen. Será necesario, por lo tanto, que la Comisión realice ulteriormente una reflexión complementaria sobre esta cuestión.

⁶ COM(2001) 387 final de 11 de julio de 2001; ver apartado 3.3.

1.1. Inmigración y retorno

En su Comunicación sobre una política comunitaria de migración de 22 de noviembre de 2000⁷, la Comisión sugirió que la UE lograría mejor su objetivo de una gestión más eficaz de los flujos migratorios mediante un planteamiento de carácter global. La Comisión sostuvo que, como parte de una política de migración global, la adopción de procedimientos comunes para los emigrantes económicos podría reducir hasta cierto punto la presión sobre las vías para la admisión humanitaria además de contener un componente disuasorio para los emigrantes clandestinos gracias a una acción conjunta más efectiva contra las redes clandestinas de inmigración y la trata de seres humanos. La Comisión observó que existe la práctica de la regularización de los emigrantes ilegales que cumplen ciertos criterios, especialmente cuando trabajan en un Estado miembro, y que esto podría verse como un reconocimiento de las necesidades del mercado laboral y como reflejo de las dificultades de aplicar políticas de retorno con éxito.

En principio, los nacionales de terceros países que no dispongan de un status que los permita quedarse de forma permanente o temporal y respecto a los cuales ningún Estado miembro está obligado a aceptar su residencia, deben abandonar la UE. Esto es importante para garantizar que no se socave la política de admisión y se respete el Estado de Derecho, que es un elemento esencial de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

En la medida de lo posible, por obvias razones humanitarias, debería darse prioridad al retorno voluntario. Además, el retorno voluntario requiere menos esfuerzos administrativos que el retorno forzoso.

Sin embargo, el retorno forzoso de residentes ilegales puede tener un efecto disuasorio tanto para los residentes ilegales en los Estados miembros como para los emigrantes ilegales potenciales fuera de la UE. Combinados con otros esfuerzos para luchar contra el trabajo no declarado en la UE, con unos procedimientos más transparentes, unas campañas de concienciación contra las redes clandestinas de seres humanos y una mejor información sobre las vías legales para la admisión, unas políticas eficientes de retorno pueden animar a los emigrantes potenciales a preferir explorar las posibilidades de obtener la residencia legal en la UE y desalentar a los que no cumplen los requisitos necesarios para la inmigración legal. Puede contribuir a una aceptación pública y una mayor apertura con respecto a los nuevos inmigrantes legales en el contexto de políticas más abiertas de admisión para emigrantes económicos.

2.3. Asilo y retorno

El retorno voluntario es una de las tres soluciones a largo plazo propuestas para el problema de los refugiados, junto a la integración y el reasentamiento. Al mismo tiempo, es necesaria una política eficiente de retorno para personas cuyas solicitudes de protección internacional han sido rechazadas con el fin de salvaguardar la integridad de un sistema común de asilo y el procedimiento común de asilo, según se describe en la Comunicación de la Comisión de 22 de noviembre de 2000⁸. Cuando

⁷ COM (2000) 757 final.

⁸ COM (2000) 755 final.

una persona que busca la protección se haya beneficiado de un procedimiento justo, adecuado y completo y cuando se haya examinado la necesidad de protección y siempre que no se disponga de ninguna otra razón para una estancia legal en un Estado miembro, la persona debe salir del territorio y volver a su país de origen o, en su caso, de tránsito.

Forma parte del espíritu del procedimiento común de asilo y del status uniforme que las personas que buscan la protección o que se benefician de la protección internacional en la UE deben, a largo plazo, recibir un trato comparable en relación con el retorno en todos los Estados miembros de acuerdo con su situación respectiva. La mejora de la eficacia y calidad del procedimiento de asilo y de la evaluación de las necesidades de protección es un requisito previo. La eficacia de la política de retorno debe también considerarse a la luz del hecho de que aunque se haya rechazado una solicitud de asilo sobre la base de la Convención de Ginebra, los individuos podrían necesitar aún de otro modo la protección internacional. Es por lo tanto crucial establecer un sistema subsidiario apropiado de protección.

De nuevo debe darse prioridad al retorno voluntario. Sin embargo, los retornos forzados pueden ser necesarios como último recurso. Esto puede también aplicarse a las personas cuyas necesidades internacionales de protección ya no existen (en relación con el status de refugiado o con un status de protección subsidiaria o en el contexto de un sistema temporal de protección), después de que hayan disfrutado de tal protección durante un determinado período de tiempo en un Estado miembro. Estos retornos deben también ajustarse a los requisitos de la protección internacional respetándose los derechos humanos de los que regresan. Esto comprende la obligación de proporcionar protección contra la devolución de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Ginebra de 1951 acerca de la situación de los refugiados y del Protocolo de 1967, en especial sus artículos 32 y 33. Los refugiados no pueden ser expulsados legalmente del territorio excepto por razones de seguridad nacional u orden público. Además, deben mencionarse en este contexto la CEDH y en particular su art. 3, así como la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos en el contexto de la prohibición de la tortura y el castigo o el trato inhumano o degradante así como el artículo 4 de la Carta de Derechos Fundamentales.

Los artículos 18 y 19 de la Carta de derechos fundamentales de la UE se aplican también a este caso. Según el artículo 18, se concederá el derecho de asilo con el respeto debido a las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 relativo a la situación de los refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El artículo 19 trata sobre la protección en caso de traslado, expulsión o extradición y declara en primer lugar que las expulsiones colectivas están prohibidas. En segundo lugar, nadie puede ser trasladado, expulsado o extraditado a un Estado en donde existe un grave riesgo de que la persona de que se trate pueda ser condenada a pena de muerte, tortura u otro trato o castigo inhumano o degradante.

Los amplios movimientos de retorno a los países de origen de las personas que han gozado de protección después de una situación anterior de afluencia masiva debida, la mayoría de las veces, a estallidos bélicos, que generalmente van aparejados a necesidades de reconstrucción y desarrollo, pueden requerir, en algunos casos, ciertas soluciones específicas o un planteamiento gradual en Estados miembros anfitriones y en países de origen y de tránsito como, por ejemplo, posponer la aplicación de las

decisiones de traslado, permitir visitas o estancias exploratorias, elaborar "paquetes" de asistencia que van desde los más básicos (información, transporte, pequeños subsidios financieros) a los más completos y adaptados, preparados con anticipación (formación, incentivos para personas no cualificadas, para expertos y personal altamente cualificado, etc....), y los acuerdos de tránsito y transporte.

El método abierto de coordinación en materia de asilo, propuesto por la Comisión⁹ podría también servir para las cuestiones del retorno vinculadas al regreso de los solicitantes de asilo a los que se les ha rechazado su solicitud y a las personas que se beneficiaron de un régimen de protección. Algunos de los ámbitos que deben explorarse en relación con el retorno voluntario y –cuando sea necesario– forzoso, podrían afectar al retorno de los residentes ilegales:

- al definirse las medidas para mejorar la cooperación entre los Estados de acogida, países de origen, ACNUR, OIM y ONGs con el fin de facilitar el retorno voluntario y forzoso.
- al desarrollar los servicios de información y asistencia preparando a las personas para el retorno. Aquí podría incluirse el estudio de la oportunidad de visitas exploratorias.
- al fijar objetivos precisos y evaluar los efectos concretos con el fin de mejorar el número de órdenes de expulsión que realmente se están ejecutando.
- al elaborar guías de buenas prácticas sobre las distintas cuestiones planteadas por el retorno, incluida la repatriación forzosa (escortas, medios de transporte, condiciones de detención previas al traslado, etc), pudiendo eventualmente servir de base a la elaboración de guías para el conjunto de la Unión Europea.

2.4 Derechos humanos y retorno

Una política europea en materia de retorno debe ser respetuosa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, como tal, debe inscribirse en el contexto de las políticas de la Unión Europea sobre los derechos humanos, tanto dentro de la Unión como en sus relaciones exteriores. El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea reafirma que la Unión Europea *"se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros"*.

Tanto el Convenio europeo de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950 (CEDH) como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza en diciembre de 2000¹⁰ contienen disposiciones que son aplicables a una política en materia de retorno de los residentes ilegales (artículos 3, 5, 6, 8 y 13 de la CEDH y artículos 3, 4, 19, 24 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales). Los artículos que se aplican específicamente a todas las formas de protección internacional ya se describieron en el apartado titulado "Asilo y retorno".

⁹ COM(2001) 710 final de 28 de noviembre de 2001; ver apartado 5.2.

¹⁰ DO C 364 de 18.12.2000, p.1.

Además, los residentes ilegales deben disponer de las vías adecuadas para interponer un recurso ante un tribunal durante el procedimiento de retorno. A este respecto, procede mencionar el artículo 6 de la CEDH y el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales, que garantizan el derecho a una solución efectiva y el acceso a un Tribunal imparcial. Los problemas de los derechos humanos se plantean también en el contexto de la detención de residentes sin papeles: el principio del control jurisdiccional de la detención debe siempre respetarse de conformidad con el artículo 5 de la CEDH.

La vida familiar es protegida por el artículo 8 de la CEDH y por el artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales. Es necesario también recordar que los derechos de la infancia merecen una atención especial en virtud del artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales y del Convenio de 1989 relativo a los derechos del niño. En todos los actos relativos a los niños, el interés superior del niño debe ser una consideración primordial.

En último lugar, otro aspecto que merece una consideración particular es la protección de los datos de carácter personal, consagrada por el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales y las disposiciones vigentes sobre la protección de este tipo de datos¹¹.

2.5. Cooperación con los países de origen y tránsito en materia de retorno y readmisión

Para que tenga éxito, una política en materia de retorno de los residentes ilegales depende de la existencia de una cooperación rentable con los países de origen o tránsito en cuestión. Es necesario intensificar la comprensión mutua y la cooperación entre todas las autoridades responsables en la materia. Esta cooperación es crucial en todas las etapas y a todos los niveles de los procedimientos de retorno. Por ello la asistencia es necesaria a nivel administrativo para obtener los documentos de viaje necesarios para el retorno de los residentes ilegales que no disponen de documentos de viaje válidos. Además, a la llegada al país al que son devueltos, debe apoyarse el procedimiento de readmisión en los puntos de entrada en el país, a menudo los aeropuertos. En realidad, un gran número de países cooperan de manera muy abierta y pragmática y facilitan el retorno.

Otros países, en cambio, manifiestan más reticencia a admitir de nuevo a los repatriados e imponen a menudo procedimientos administrativos más largos para determinar la nacionalidad o la identidad de los interesados. En tales casos, podría ser útil negociar a nivel político un acuerdo de readmisión que fije los procedimientos que deben seguirse y los medios de transporte en materia de retorno y readmisión.

No se debe ignorar, sin embargo, las importantes repercusiones que puede tener el retorno de los residentes ilegales en los países de origen y tránsito. La posibilidad de concebir una política en materia de retorno que evite los efectos negativos sobre la

¹¹ Véase la Directiva 1995/46/DO L 281 de 23.11.1995, p. 31, así como el Convenio del Consejo de Europa de 28 enero de 1981 relativo a la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Véase asimismo, cuando resulte pertinente, la Recomendación nº R (87) 15 no vinculante jurídicamente del Comité de Ministros del Consejo de Europa por la que se regula el uso de los datos personales en el ámbito policial.

situación de estos países debería explorarse atentamente. Movimientos de retorno a gran escala podrían tener un impacto considerable en el desarrollo de un país y en la disponibilidad de las autoridades para cooperar en el control de los flujos migratorios. La voluntad de cooperar se reforzará si el hecho de readmitir a los nacionales que se encontraban en residencia ilegal en la Unión resulta en beneficio de los países interesados. La Unión Europea deberían pues examinar también unas formas de ayuda adecuadas para la viabilidad de los procesos de retorno.

Concretamente, la disponibilidad para un regreso voluntario se verá reforzada si los repatriados reciben oportunidades de trabajo en su país de origen. Algunos proyectos de retorno voluntario han tenido al parecer menos éxito debido a una falta de preparación de los países hacia los cuales se les repatriaba. Es necesario reconocer al mismo tiempo que los repatriados deben recibir garantías de que dispondrán de los recursos básicos para poder instalarse. A este respecto, se debería estudiar el establecimiento de un sistema de apoyo financiero con el fin de facilitar a estas personas la instalación durante los primeros meses que siguen a su retorno.

El Consejo Europeo de octubre de 1999 en Tampere puso el énfasis en la necesidad de un planteamiento global sobre la migración que aborde problemas políticos, derechos humanos y aspectos relativos al desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Se consideró que la cooperación con los terceros países concernidos era el elemento clave para el éxito de la política de migración exterior y esto incluye también el retorno. Además, el Consejo Europeo en Laeken de diciembre de 2001 subrayó que la política de flujos migratorios, en especial en relación con la readmisión, debe integrarse en la política exterior de la UE. El retorno y la readmisión no son pues más que un aspecto entre otros de una política global de la Unión en materia de migración respecto a terceros países y será necesario encontrar un equilibrio entre los distintos aspectos de la admisión y la readmisión.

3. PARTE II - APROXIMACIÓN Y REFUERZO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE RETORNO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

3.1. Normas comunes

El retorno forzoso es una limitación muy significativa de la libertad y de la voluntad del individuo. Podrían establecerse unas normas comunes a la expulsión, la detención y el traslado. Estas normas establecerían la necesidad de un trato adecuado y similar para los residentes ilegales, que son objeto de las medidas que dan por concluida una residencia, independientemente del Estado miembro que lleva a cabo el traslado. Además, las normas comunes podrían también tratar de facilitar el trabajo de los servicios implicados y pueden contribuir a unos procedimientos más eficaces aplicando las mejores prácticas utilizadas en los Estados miembros.

La Comisión podría proponer y promover el establecimiento de normas comunes relativas a todas las fases del retorno. Se deben fijar los requisitos básicos para la finalización de la residencia legal, en especial por lo que se refiere a las decisiones de expulsión. Además, se definirían unas normas mínimas para la detención y el traslado. Con este fin, la Comisión prevé continuar trabajando a partir del resultado de los debates en torno al presente Libro Verde para elaborar una propuesta de

Directiva del Consejo sobre normas mínimas y relativa a los procedimientos de retorno, como ya se indicara en la Comunicación sobre inmigración ilegal¹².

3.1.1. *Definiciones*

La terminología en el ámbito del retorno difiere sustancialmente debido a las diferencias en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. A menudo se crea confusión al darse un significado similar a términos diversos. A efectos de clarificación, son necesarias definiciones comunes para evitar cualquier malentendido. Un primer grupo de definiciones propuestas se encuentra en el Anexo I.

Esta primera lista de definiciones, ¿es satisfactoria? ¿Qué otras definiciones podrían añadirse?

3.1.2. *Fin de la residencia legal*

Las medidas de ejecución no se aplican solamente a las personas que han entrado ilegalmente y no tienen ningún derecho a permanecer en el Estado de que se trate. Además, las personas reciben órdenes de expulsión si se convierten en un peligro para la seguridad pública o el orden público tras haber sido condenadas por ejemplo por delitos graves. Aquellos a los que les ha expirado los permisos de residencia y los residentes legales cuyos permisos de residencia se han revocado son también objeto de las medidas de retorno. Todas estas personas tienen la obligación legal de salir del país inmediatamente o, en el caso de que se establezca un plazo de salida, antes del vencimiento del plazo.

Cabría considerar que la obligación legal de salir del país no ha sido cumplida por personas que entraron en otro Estado miembro cuando no se permite la entrada y residencia en dicho Estado. Los Estados miembros deberían asegurarse de que las medidas por las que se da por concluida la residencia ilegal sean aplicables en el conjunto de la UE.

3.1.2.1. Condiciones previas para las decisiones de expulsión

Una residencia legal puede expirar mediante una decisión de expulsión basada en condiciones previas estatutarias especificadas. Las normas de referencia para las decisiones de expulsión se encuentran en la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países, que fue adoptada en mayo de 2001¹³. Conforme a esta Directiva, un nacional de terceros países será objeto de una decisión de expulsión en los casos de amenaza grave y real para el orden público o para la seguridad nacional en dos grupos de casos:

Primero, una decisión de expulsión puede basarse en la condena de un nacional de un tercer país por un delito punible con una pena privativa de libertad de al menos un año. Además, basta con la existencia de argumentos fundados de que un nacional de un tercer país ha cometido delitos graves o la existencia de pruebas sólidas sobre su

¹² COM (2001) 672 final. Véase apartado 4.8

¹³ Véase DO L 149 de 2 de junio de 2001, p. 34.

intención de cometerlos en el territorio de un Estado miembro. En segundo lugar, un nacional de un tercer país puede ser objeto de una decisión de expulsión cuando él o ella no cumple los requisitos de entrada y residencia de extranjeros.

Sin embargo, sobre la base de estas definiciones generales más detalladas, podrían desarrollarse argumentos legales específicos para la decisión de expulsión. De este modo, podría establecerse una distinción entre las razones necesarias para una decisión de expulsión debido a un peligro extraordinario y otras razones legítimas que darían lugar normalmente a una decisión de expulsión.

Se examinará, por lo tanto, si pueden preverse decisiones de expulsión obligatorias en los siguientes casos:

- 1) un nacional de un tercer país es condenado por un tribunal a penas privativas de libertad por uno o más actos delictivos intencionales durante un período que se definiría conjuntamente.
- 2) un nacional de un tercer país es condenado a una pena privativa de libertad por actos delictivos intencionales especificados (tales como la producción, el transporte y la venta de drogas, el contrabando o la trata de seres humanos, el terrorismo y otros delitos contra la seguridad nacional).

Por otra parte, debe estudiarse si pueden identificarse otros requisitos tales como la amenaza para la seguridad nacional o pública.

No obstante las decisiones de expulsión no puede tomarse independientemente del status de residencia. Ciertos grupos requieren una protección especial contra la expulsión. Nacionales de terceros países privilegiados tales como los residentes a largo plazo¹⁴, los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión o de un ciudadano del Estado miembro concernido así como los refugiados y personas bajo otras formas de protección internacional pueden solamente ser expulsados por razones graves de seguridad pública u orden público. Cabe prever asimismo una protección especial para los nacionales de terceros países que nacen en un Estado miembro y nunca han vivido en el país del que son nacionales. La existencia de estas razones graves tiene que evaluarse a fondo y motivarse adecuadamente en la decisión de expulsión.

Finalmente, debería ponerse de relieve que en todos los casos hay que tener en cuenta la situación individual. Los derechos humanos de la persona concernida y la proporcionalidad de la medida deben tenerse en cuenta adecuadamente, sobre todo en los casos de dificultad extrema por lo que se refiere a las razones de expulsión o de dificultad insuperable en el caso de otras razones de expulsión.

¿Se deben supeditar las decisiones de expulsión a unas condiciones previas más concretas y qué elementos deberían incluirse en estas condiciones?

Además de los grupos antes mencionados, ¿qué otros grupos requieren una protección especial contra la expulsión y en qué forma?

¹⁴ Véase art. 13 COM (2001) 127 de final.

3.1.2.2. Otras condiciones previas para las decisiones por las que se pone fin a la residencia legal

En caso de que el permiso de residencia haya expirado, la persona debería ser obligada legalmente a salir del país si no obtiene una renovación u otro tipo de título de residencia. Se podría considerar que el recurso contra una orden de traslado tuviera un efecto suspensivo.

La obligación de salir del país podría también aplicarse en los casos en que hubiera caducado el período de exención de visado para la persona de que se trate. La residencia legal podría por lo tanto concluir si alguien entra legalmente en un país en el que no se requiere un visado pero en el que no procede a solicitar un primer permiso de residencia en los plazos previstos.

Las razones de la revocación de un permiso de residencia podrían quedar restringidas por la ley a un número limitado de situaciones significativas tales como la ausencia de un pasaporte o de una renovación válida del pasaporte, cambio o pérdida de nacionalidad y otras razones de carácter administrativo de imperioso cumplimiento. En todo caso, las autoridades responsables deberían estar obligadas a considerar y motivar adecuadamente si procede revocar el permiso de residencia como consecuencia de los cambios y si la persona debe considerarse responsable o no.

¿A qué condiciones previas complementarias debería supeditarse la decisión de dar por terminada la residencia legal?

¿Qué motivos deberían justificar la revocación de un permiso de residencia?

3.1.3. *Detención en espera del traslado*

Para salvaguardar las medidas de ejecución, y en concreto los traslados, se suele hacer uso a menudo de medidas coercitivas. Se debería observar que todas las medidas coercitivas suponen una limitación significativa de la libertad personal de las personas afectadas. Esto es especialmente cierto en el caso de la detención en espera del traslado, que se produce con el fin de facilitar la identificación de la persona en situación irregular y obtener los documentos de viaje necesarios para el retorno o impedir que el interesado se fugue antes de su salida del territorio.

Las normas mínimas para las órdenes de detención pueden establecerse a nivel de la UE, que define la competencia de las autoridades responsables y de las condiciones previas para la detención. Podrían cubrir la identificación de los grupos de personas que no deberían ser normalmente detenidas o sólo en condiciones específicas. En cualquier caso, la orden de detención debe ser expedida o confirmada, sin retraso y en los plazos establecidos por la ley, por una autoridad judicial.

Por otra parte, deberían preverse unas normas mínimas sobre las condiciones de detención, en especial sobre las normas de alojamiento, para asegurar un trato humano en todas las infraestructuras de detención en los Estados miembros. En cualquier caso, es necesario velar para que, en los casos en que no se dispongan de infraestructuras de detención o suficiente capacidad de acogida en estos centros, los futuros repatriados que se encuentran en cárceles de presos comunes sean separados de los otros presos para evitar cualquier criminalización.

La duración de la detención administrativa a la espera del traslado fuera del territorio varía mucho de un Estado miembro al otro, desde algunos días a la posibilidad de varios meses, sin olvidar los casos en los que no se ha fijado expresamente ninguna duración legal. Por lo tanto, se debería explorar más la posibilidad de establecer unas determinadas indicaciones sobre la duración habitual y máxima de la detención a efectos de retorno. Por último, convendría evaluar asimismo las alternativas técnicas o legales para la detención que fueran igualmente eficaces.

¿Conviene fijar unas normas vinculantes sobre la detención? ¿Qué soluciones alternativas deberían preverse?

¿Qué normas vinculantes sobre las condiciones legales previas y las condiciones de detención administrativa a la espera del traslado fuera del territorio deberían adoptarse a escala comunitaria?

¿Qué grupos no deberían ser mantenidos en detención administrativa o sólo deberían serlo en circunstancias excepcionales?

¿Qué normas deberían aplicarse en materia de alojamiento a los repatriados que se encuentran en detención administrativa?

¿Cuál debería ser la duración máxima de la detención administrativa?

3.1.4. *Traslado*

El traslado como el acto de hacer cumplir el retorno de la persona concernida podría también ser objeto de esfuerzos de armonización a nivel de la UE. Se podrían establecer normas mínimas en cuatro áreas.

Primero, se podría establecer una salvaguardia para los requisitos de no devolución en cumplimiento de las obligaciones previstas en el derecho internacional al respecto cuando no estén cubiertos por otra legislación comunitaria sobre protección internacional.

En segundo lugar, podrían fijarse unos requisitos básicos sobre el estado físico y la capacidad mental de las personas concernidas para responder adecuadamente a una enfermedad alegada por el repatriado inmediatamente antes de la salida o en relación con su salud psicológica. Además, podría abordarse el trato dado a grupos vulnerables tales como los menores y la cuestión siempre sensible de si es posible separar a las familias durante los procedimientos de traslado.

En tercer lugar, podrían establecerse unas normas de ejecución sobre, por ejemplo, los criterios de seguridad en el traslado, el uso de medidas coercitivas y las tareas de escolta.

Finalmente, se podría elaborar un mecanismo para que los Estados miembros puedan desarrollar su actual procedimiento de retorno en relación con determinados países de origen en los que la situación obliga a replantear los traslados por razones humanitarias (un ejemplo en la actualidad es Angola). Los Estados miembros podrían intentar encontrar un criterio común sobre la viabilidad de los traslados y establecer una lista de países a los cuales no debe trasladarse a las personas temporalmente. A este fin podrían tenerse en cuenta las opiniones de organismos

tales como ACNUR o las oficinas de la ONU (por ejemplo UNMIK en Kosovo) u otros actores.

¿Es necesario incluir una medida de salvaguardia final contra la devolución en una futura Directiva relativa a las normas mínimas aplicables a los procedimientos de retorno?

¿Qué normas deberían preverse en relación con el estado físico y mental de los repatriados?

¿Qué normas deberían definirse en relación con el recurso a medidas coercitivas o las competencias de los escoltas?

¿Sería necesario proceder a una evaluación común del traslado hacia algunos países en los que la situación existente obliga a un replanteamiento del mismo?

3.1.5. *Reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno*

La Directiva 2001/40/CE sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países¹⁵ debe considerarse como un primer paso para que una decisión de expulsión expedida por un Estado miembro pueda aplicarse en otro Estado miembro sin que éste tenga que publicar una nueva decisión de expulsión.

Sin embargo, la Directiva no implica un marco obligatorio para el reconocimiento mutuo de estas decisiones. No obstante, éste es un paso lógico con el fin de prever el retorno de los residentes ilegales que se han fugado después de la decisión de expulsión expedida por un Estado miembro y han sido aprehendidos en otro Estado miembro. La misma consecuencia legal podría aplicarse en los casos de residentes ilegales, que tienen que atravesar otros Estados miembros durante el traslado. Podría ser preciso crear normas legales comunes al mismo tiempo que se establece un marco jurídicamente vinculante para el reconocimiento mutuo de todas las medidas por las que se concluye un período de residencia, en especial las decisiones de expulsión.

Un marco obligatorio para el reconocimiento mutuo de actos administrativos o judiciales en relación con el retorno podría integrarse en una propuesta futura sobre los procedimientos de retorno tomando también en cuenta debidamente el progreso necesario en la armonización en materia de asilo. Esto podría incluir criterios pertinentes y medidas prácticas relativas a los desequilibrios financieros que pueden resultar de tales decisiones.

¿Debería establecerse un sistema global y vinculante de reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno que vaya más allá de la Directiva 2001/40/CE?

¿Qué planteamiento aseguraría una solución justa para los posibles desequilibrios financieros que pueden resultar del reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno?

¹⁵ Véase DO L 149 de 2 de junio de 2001, p. 34.

3.1.6. *Prueba de la salida y del reingreso*

Es importante disponer de una prueba satisfactoria de la salida, especialmente en los casos de retorno voluntario con el fin de asegurar un retorno viable y para dar un trato preferente a los repatriados voluntarios en relación con las solicitudes de regreso con el fin de evitar así que, en estos casos, se prohíba a dichas personas entrar de nuevo legalmente en el territorio de la Unión porque carecen de una prueba de su retorno voluntario. Se pueden considerar distintos tipos de prueba. Un certificado para cruzar la frontera solamente proporciona información de que la persona concernida ha cruzado un paso de frontera de un Estado miembro, pero no si la persona en cuestión ha alcanzado el supuesto país de destino. Sin embargo, dicho certificado puede entregarse solamente en puestos fronterizos exteriores tras la abolición de los controles de frontera internos. Otra opción es establecer incentivos para que los repatriados informen personalmente en un puesto consular de un Estado miembro en el país de origen. Si procede, la prueba de la salida podría también ser expedida por un organismo fiable que haya participado en el proceso de retorno. La cooperación del repatriado en este proceso de verificación podría promoverse de diversas maneras. En primer lugar, los pagos en virtud de un programa voluntario de retorno, concebidos para los gastos iniciales tras la llegada o como una ayuda para los comienzos, podrían realizarse en el país de destino solamente por la autoridad que se ocupa del retorno voluntario o por una oficina consular del Estado miembro concernido.

Las consecuencias legales del retorno en relación con una solicitud posterior de regreso al país del que se salió podrían también ser objeto de un estudio más detenido. Sería deseable establecer un planteamiento coherente respecto a los argumentos para la denegación futura de la entrada. Con este fin sería necesario definir en qué circunstancias no procede una nueva solicitud de visado o un permiso de residencia. En este contexto podrían discutirse unos requisitos previos mejor armonizados en relación con la inclusión en la lista del SIS de la denegación de entrada de conformidad con el art. 96 del Convenio aplicación del acuerdo de Schengen o en un futuro sistema de identificación europeo de visados.

Aplicando el principio de la prioridad del retorno voluntario, podría considerarse la posibilidad de introducir una diferenciación que privilegie a las personas que regresaron voluntariamente respecto a aquellas a las que se ha debido expulsar. La denegación de una solicitud futura de visado para volver a entrar en la UE posteriormente podría no basarse solamente en el hecho de que la persona en cuestión ha permanecido previamente en un Estado miembro de manera ilegal siempre que la persona regrese voluntariamente. El retorno voluntario podría así "borrar" la residencia ilegal previa. Además, esta consecuencia legal sería un incentivo para cumplir la obligación de informar a la autoridad responsable en el país de origen. Por otra parte, se podrían imponer restricciones a las personas que han sido expulsadas o desplazadas. Podrían introducirse ciertos plazos para diversas categorías, tales como nacionales de terceros países que han sido condenados por delitos graves o personas expulsadas.

¿Debe incorporarse en una propuesta futura un mecanismo sobre los procedimientos de retorno con vistas a probar la salida del repatriado y las normas sobre las consecuencias legales de las solicitudes de regreso a la UE?
--

¿Deberían definirse los requisitos previos para la inclusión en la lista del Sistema de información de Schengen de la denegación de entrada? ¿Qué categorías deberían cubrirse?

3.2. Normas de readmisión entre los Estados miembros

Aparte del marco del Convenio de Dublín y del mecanismo para la determinación de la responsabilidad de las solicitudes de asilo y del art. 11 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo sobre la protección temporal¹⁶, la readmisión entre los Estados miembros tiene lugar solamente sobre la base de acuerdos bilaterales de readmisión o sobre la base de una cooperación informal¹⁷. En 1999, Finlandia presentó una iniciativa con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo por el que se establecen obligaciones entre los Estados miembros en materia de readmisión de nacionales de terceros países¹⁸. Sin embargo, este planteamiento comunitario no ha supuesto todavía resultados concretos.

Podrían evaluarse las posibilidades de avanzar sobre la base de la iniciativa finlandesa o de aceptar una propuesta revisada para establecer un marco jurídico claro con vistas a la readmisión en los Estados miembros, lo que parece necesario y útil. El alcance de tal sistema de readmisión sería más amplio que el de la determinación de la responsabilidad de las solicitudes de asilo según el Convenio de Dublín o el Reglamento del Consejo destinado a sustituirlo¹⁹. Incluiría disposiciones sobre la readmisión en otro Estado miembro en relación con los nacionales de terceros países residentes sin regularizar.

¿Debería establecerse un marco jurídico para la readmisión entre los Estados miembros relativo a todos los residentes sin regularizar?

3.3. Normas de tránsito entre los Estados miembros

Cabría crear un marco común para las cuestiones relativas al tránsito durante el proceso de retorno. A menudo, es necesario utilizar aeropuertos de otros Estados miembros debido a una falta de conexiones con el país de retorno. En estos casos es importante establecer un marco jurídico claro para el procedimiento de tránsito, por ejemplo, el uso y las competencias de escoltas en el tránsito y las normas sobre la imposibilidad de retorno.

Además, es necesario encontrar soluciones pragmáticas para los repatriados que cruzan las fronteras internas de los Estados miembros, en especial en los casos de retorno voluntario. Este problema es particularmente pertinente cuando el repatriado es un ciudadano de un país para el cual se exige visado y, por lo tanto, necesitaría un

¹⁶ Art. 11: " Los Estados miembros volverán a acoger a un beneficiario de la protección temporal en su territorio cuando dicho beneficiario permanezca o pretenda entrar sin autorización en el territorio de otro Estado miembro durante el período cubierto por la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 5. Los Estados miembros, a tenor de un acuerdo bilateral, podrán decidir que no se aplique el presente artículo"

¹⁷ Pero véase también COM (2001) 127 final, art. 26 de la propuesta sobre los residentes a largo plazo.

¹⁸ DO C 353 del 7 de diciembre de 2001, p.6.

¹⁹ Véase COM (2001) 447 final.

visado para transitar a través del territorio de otros Estados miembros. En tal caso, podría preverse un documento de viaje estándar suficientemente seguro expedido por el Estado miembro –que sería reconocido por todos los Estados miembros y equivalente a un visado– con el fin de que el proceso de retorno sea lo menos "burocrático" posible. También cabría prever una exención de requisito de visado teniendo en cuenta que tal exención implicaría un cambio de la legislación comunitaria existente.

¿Qué propuestas sobre los problemas de tránsito durante los procedimientos de retorno podrían considerarse?

3.4. Cooperación operacional

Los Estados miembros se enfrentan a menudo a numerosos obstáculos en el proceso de retorno, en especial en el caso de los retornos forzados: residencia o identidad desconocidas de la persona, falta de documentos de viaje o dificultades en la cooperación con algunos estados para la expedición de documentos de identidad o de viaje; resistencias del repatriado; ausencia de medios adecuados de transporte.

La mejora de la cooperación entre los Estados miembros podría contribuir a solucionar estos problemas prácticos. Tal cooperación podría facilitarse creando un sistema de apoyo técnico, tal como ha sido propuesta en la reciente Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal²⁰ así como mediante un uso adecuado de la ayuda financiera ofrecida por el programa de acción ARGO propuesto²¹.

¿Cómo podría mejorarse la cooperación operacional a nivel técnico?

3.4.1. *Mejor conocimiento del fenómeno*

Se dispone actualmente de algunas cifras sobre el retorno para el conjunto de la UE. Según los datos disponibles, se ha expulsado a 367.552 personas en total en el año 2000²², mientras que en el año 1999²³ el número de los extranjeros expulsados ascendía a 324.206 personas. En el marco de los programas de retorno voluntarios con asistencia llevados a cabo por la IOM, 87.628 personas emigraron en el año 2000 de la UE voluntariamente mientras que en 1999 el número fue de 78.273 personas²⁴.

Sin embargo, podría compartirse una información más completa²⁵ y detallada sobre el retorno voluntario y los traslados entre los Estados miembros compartiendo definiciones comunes, lo que permitiría una clara comparabilidad. La Comisión

²⁰ COM (2001) 672 final.

²¹ Véase COM (2001) 567 final.

²² Fuente: EUROSTAT - ningún dato disponible de IRL, NL y RU, datos incompletos en el caso de B, DK y LUX.

²³ Fuente: EUROSTAT - ningún dato disponible de DK, IRL, NL y RU, datos incompletos en el caso de FIN.

²⁴ Fuente: IOM. La mayor parte de los retornos voluntarios asistidos han tenido lugar en Alemania (año 2000: 68.648; año 1999: 58.469).

²⁵ Las cifras sobre los extranjeros trasladados en 2001 no pueden ser presentadas todavía debido a que algunos Estados miembros aún no han dado a conocer sus datos al respecto.

presentará un Plan de acción²⁶ para aplicar la Decisión del Consejo de mayo de 2001 con vistas a la introducción de un informe anual público sobre el asilo y la migración. Esto incluiría una sección en la que se analizan los datos sobre el retorno. Un Observatorio europeo sobre la migración virtual que está siendo desarrollado actualmente podría contribuir a un mejor conocimiento de los diferentes aspectos del retorno.

¿Cómo podría mejorarse la base para la información sobre el retorno?

3.4.2. *Identificación y documentación*

El obstáculo principal para el retorno en debidas condiciones es la confusión sobre la identidad y la falta de documentos pertinentes de viaje. Los países de origen retrasan o niegan a menudo la expedición de documentos de viaje a causa de la ausencia de información sobre la nacionalidad o la identidad. Los Estados miembros de la UE, por lo tanto, han introducido un documento estándar de viaje a efectos del retorno²⁷. Sin embargo, los países de retorno no aceptan en absoluto, o solamente de manera excepcional y en función de cada caso particular, este salvoconducto de la UE e insisten en su mayoría en hacer uso de sus propios documentos de retorno.

Una cuestión clave para solucionar los problemas relacionados con el retorno es, por lo tanto, la aplicación de medidas convenientes de identificación durante los procedimientos administrativos, que es cuando la persona tiene interés en proporcionar unos datos correctos. En la medida en que no se haya hecho todavía, los Estados miembros podrían introducir medidas apropiadas de identificación en los procedimientos de solicitud de visado. En su Comunicación sobre la inmigración ilegal, la Comisión ha expresado su apoyo al establecimiento de un sistema de identificación europeo de visados "en línea", cuyos datos podrían también hacerse disponibles a efectos del retorno. Este planteamiento fue aprobado en el Plan de acción del Consejo sobre inmigración ilegal de 28 de febrero de 2002. Tal sistema debe abordar asimismo la cuestión del equilibrio necesario entre las necesidades justificadas de identificación y el derecho a la intimidad de los emigrantes y viajeros de buena fe.

¿Cómo podrían mejorarse la identificación de los residentes ilegales indocumentados y la expedición de documentos de viaje para el retorno?

¿Qué elementos deberían incluirse en el futuro Sistema de identificación europeo de visados para asegurar la identificación de un residente ilegal indocumentado?

3.4.3. *Papel de los funcionarios de enlace responsables de la inmigración*

Los funcionarios de enlace responsables de la inmigración en los países de origen o tránsito podrían también estar disponibles para las tareas relacionadas con el retorno. Los contactos existentes con las autoridades locales podrían facilitar la admisión al país concernido, así como la ayuda a los repatriados y, de ser necesario, a los escoltas. Podría desarrollarse más con este fin la red de funcionarios de enlace responsables de inmigración.

²⁶ Véase también SEC (2001) 602 del 9 de abril de 2001.

²⁷ DO C 274 de 19 de septiembre de 1996, p. 18.

¿Podrían los Estados miembros ofrecer y proporcionarse ayuda mutua en la facilitación del retorno?

3.4.4. *Mejores prácticas, intercambio de formación e información*

Se podría mejorar la situación de todo el personal encargado de llevar a cabo la difícil y ardua tarea de la aplicación del retorno. En este sentido, debería subrayarse la necesidad de proporcionar formación especial que permita al personal llevar a cabo los traslados de manera adecuada.

Con este fin, podría compartirse la experiencia entre los expertos y el personal de los Estados miembros implicados en los programas de retorno voluntario y los procedimientos de traslado. Se podría considerar la oportunidad de realizar no sólo seminarios, sino también una formación conjunta del personal.

Además podría aumentarse el intercambio de información en operaciones concretas de retorno para compartir recursos. Un sistema de apoyo técnico podría también ser útil para coordinar este intercambio de información específico.

¿Cómo podría mejorarse el intercambio de las mejores prácticas?

¿Debería desarrollarse la idea de la formación conjunta en el ámbito del retorno?

¿Cómo podría aumentarse el intercambio de información sobre la operación concreta de retorno?

3.5. **Programas de retorno**

3.5.1. *Experiencias adquiridas en la ejecución de los programas de retorno*

La Comisión tiene experiencia en la gestión de proyectos de fomento del retorno voluntario de los refugiados, de los solicitantes de asilo rechazados y de otros emigrantes con destino a sus países de origen. Desde 1997, se han financiado muchos proyectos tanto en el marco de las acciones comunes²⁸ como del Fondo europeo para los refugiados²⁹. La finalidad de estos proyectos ha sido financiar proyectos gestionados por el Gobierno, tanto a nivel nacional y regional, como por organizaciones internacionales y no gubernamentales. Por tanto, el énfasis se ha puesto en influir al individuo y su familia para que tome la decisión de regresar, poniendo en marcha el proyecto esencialmente en el propio Estado miembro. La experiencia ha demostrado que a menudo es muy importante que el proyecto tenga un componente de seguimiento en el país de origen, ya que de otro modo el repatriado tiende a intentar volver al país de acogida a pesar de las dificultades concretas, la falta de empleo u otros inconvenientes.

En cuanto a las Acciones comunes, los proyectos se concentraron en: la formación profesional, la preparación para el retorno a través de las visitas exploratorias subvencionadas y el asesoramiento general referente a la situación en el país de

²⁸ Véase DO L 114 de 1 de mayo de 1999, p. 2; DO L 138 de 9 de mayo de 1998, p. 6; DO L 205 de 31 de julio de 1997, p. 3.

²⁹ Sobre "FER", véase Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea un Fondo europeo para los refugiados, DO L 252 de 6 de octubre de 2000, p. 12 –18.

origen, el empleo, la ayuda a la creación de pequeñas empresas en el país de origen, la ayuda posterior al retorno y el seguimiento. Surgieron muchas dificultades a la hora de aplicar los proyectos pero no resultaron insuperables en muchos casos: los obstáculos políticos ligados a la situación en el país de retorno, las barreras que suponen la resistencia a volver a un país con pocas perspectivas, la expedición de documentos de viaje para los repatriados potenciales con derecho a volver al país de acogida si así lo desean y, a menudo, el abuso por parte de los repatriados beneficiarios del proyecto. También se constató que a menos que los proyectos de retorno se acompañen de trabajos de reconstrucción (por ejemplo, en Bosnia) no tenía mucho sentido intentar devolver a la gente a unas ciudades sin perspectivas de vivienda o empleo.

A pesar de estas dificultades, la Comisión puede también destacar algunos éxitos en relación con los proyectos de retorno. Hay varios ejemplos de programas de formación destinados a estimular las capacidades emprendedoras, especialmente para los bosnios que viven en Alemania, que superaron sus objetivos iniciales. Hablando en términos generales, los proyectos gestionados por organizaciones con larga experiencia y una metodología muy desarrollada solían obtener mejores resultados.

Sin embargo, cabe destacar los siguientes elementos como parte de los proyectos más eficaces para facilitar el retorno:

- suficiente conocimiento, por parte de la organización encargada de la ejecución, del país de origen;
- establecimiento de vínculos de la organización con el país de origen, sea una oficina, personas de contacto o el uso de cualquier otra infraestructura de la organización en el país de origen y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil local;
- selección de repatriados potenciales de acuerdo con sus necesidades y lo que les ofrece el proyecto –pequeños proyectos empresariales gestionados de modo profesional (por ejemplo evaluación de la capacidad comercial de las empresas, las cualificaciones de supuestos empresarios, etc....);
- los proyectos globales tendieron a ser más eficaces: por ejemplo, aquéllos que incluían asesoramiento, formación profesional, seguimiento y ayuda anterior y posterior al retorno;
- el seguimiento y (al menos) el asesoramiento para el período posterior al retorno tenían a menudo un impacto mensurable en la viabilidad del retorno;
- solían tener más éxito los proyectos que ayudaban en cierta medida a la comunidad de retorno. Cuando las comunidades locales se beneficiaron del retorno, la hostilidad local contra los repatriados era escasa o completamente inexistente;
- dado que los proyectos se ejecutaron en los Estados miembros de la UE, los proyectos que consiguieron sacar provecho de lo que se ofrecía a través de otros proyectos y programas en otro país de origen (construcción, infraestructura, creación de escuelas, creación del empleo, etc....) mejoraron sus niveles de éxito.

¿Se puede realizar una evaluación general de los programas de retorno existentes?

¿Garantizan los elementos antes mencionados una mejor puesta en práctica de los programas de retorno? ¿Qué otros elementos deben también mencionarse?

3.5.2. *Consideraciones sobre un programa europeo de retorno*

Como los Estados miembros también han destinado importantes cantidades a la ejecución de programas voluntarios de retorno y operaciones forzosas de retorno, deberían tomarse en consideración todos los elementos antes mencionados y otros nuevos en un ejercicio conjunto de evaluación que debe llevarse a cabo en el marco del método abierto de coordinación. Las conclusiones de tal evaluación deben tomarse en consideración en el momento de la renovación del Fondo Europeo para los Refugiados, que expirará, en su actual forma, en 2004.

Tras una evaluación más profunda de la experiencia adquirida con el Fondo Europeo para los Refugiados, podría considerarse la creación de un programa europeo independiente de retorno a largo plazo en la medida en que pueda identificarse claramente el valor añadido de un programa financiado por la CE. Podría considerarse necesario apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la tarea de expulsar a los residentes ilegales partiendo de la constatación de que cada retorno viable de un residente ilegal redundaría en interés común de todos los Estados miembros para evitar movimientos secundarios. El ámbito de un programa europeo autónomo de retorno podría cubrir el retorno voluntario, el retorno forzoso y el apoyo al retorno de los emigrantes irregulares en los países de tránsito.

La repatriación y la reintegración podrían ser el objetivo político principal en el marco del elemento voluntario de retorno en un programa de retorno. Por otra parte, es conveniente proporcionar apoyo para el asentamiento en un tercer país dispuesto a admitir a emigrantes. Podría concederse ayuda financiera para los gastos de viaje individuales, transporte de utensilios personales, los primeros gastos después del retorno y un apoyo limitado a la instalación.

La ayuda financiera a las medidas de ejecución podría constituir un elemento adicional de un programa europeo de retorno y podría también contribuir a poner de relieve la necesidad de solidaridad entre los Estados miembros en el ámbito del retorno con respeto, por ejemplo, a los gastos de viaje de los repatriados y escoltas.

Además, los terceros países podrían recibir ayuda para el retorno de los emigrantes irregulares en la medida en que no cumplan las condiciones de entrada en el país concernido y las personas se encuentren de tránsito con objeto de entrar en la UE ilegalmente.

¿Es aconsejable la creación de un programa europeo independiente de retorno?

¿Debería tal programa cubrir el retorno voluntario y forzoso además de la ayuda a los terceros países en sus esfuerzos por enviar a las personas a sus países de origen ?

4. PARTE III - HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE READMISIÓN

El Consejo Europeo hizo referencia en Tampere, en octubre de 1999, en su conclusión nº 26, a la obligación internacional de los estados de readmitir a sus propios nacionales. También confirmó, en el punto nº 27 de sus Conclusiones, que el Tratado de Amsterdam confirió poderes a la Comunidad en el campo de la readmisión. Se invitó al Consejo, por lo tanto, a concluir acuerdos de readmisión o a incluir cláusulas estándar de readmisión en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países. Esta conclusión se basó en la constatación de que, generalmente, tales acuerdos constituyen un instrumento valioso en una política activa de retorno cuando se proponen obligaciones y procedimientos claros para facilitar y acelerar los retornos. Por otra parte, proporcionan un marco institucional fiable para la cooperación y ayudan a socavar la credibilidad y los intereses financieros de las redes de contrabando implicadas.

Estos principios fueron reafirmados y reforzados en el punto nº 40 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001. En ella se proponía la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea y, en especial, la necesidad de concluir acuerdos europeos de readmisión con los países concernidos sobre la base de una nueva lista de prioridades y de un plan de acción claro.

La evaluación de los futuros países concernidos podría realizarse sobre la base de los siguientes criterios:

- (1) la presión de la inmigración sobre la UE, y/o
- (2) la coherencia regional, y/o
- (3) la proximidad geográfica a la UE.

¿Deben tomarse en consideración criterios adicionales para esta evaluación?

4.1. Acuerdos de readmisión y cláusulas de readmisión en los Tratados de asociación o cooperación

4.1.1. Acuerdos comunitarios de readmisión

En cuanto a los acuerdos comunitarios de readmisión, se ha autorizado hasta el presente a la Comisión a negociar acuerdos comunitarios de readmisión con Rusia, Marruecos, Pakistán, Sri Lanka y las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao de conformidad con el art. 300 TEC. El 22 de noviembre de 2001, la Comisión rubricó el acuerdo comunitario de readmisión con Hong Kong que podría ahora convertirse en el primer acuerdo de readmisión celebrado por la Comunidad Europea.

La Comisión llevará adelante las negociaciones actuales con el fin de concluir las a su debido tiempo ateniéndose –en la medida de lo posible– a las directrices de negociación. Pero a la luz de las divergencias en las negociaciones con este primer grupo de seis países, es ya posible sacar una conclusión importante. Como los acuerdos de readmisión redundan solamente en interés de la Comunidad, el éxito de su aplicación depende en gran medida del "efecto palanca" a disposición de la Comisión. En ese contexto es importante observar que, en el ámbito de JAI, se puede

ofrecer poco a cambio. La facilitación del visado o la supresión del requisito de visado puede ser una opción realista en casos excepcionales solamente (por ejemplo, Hong Kong, Macao); en la mayoría de los casos no lo es. La Comisión invita, por lo tanto, al Consejo a discutir este aspecto complejo con más profundidad, en especial considerando la posibilidad de aumentar la complementariedad con otras políticas comunitarias para ayudar a alcanzar los objetivos de la Comunidad en el campo del retorno y de la readmisión.

¿Cómo podría alcanzarse la complementariedad y la coherencia entre las diversas políticas comunitarias?

4.1.2. Cláusulas estándar de readmisión

Paralelamente a estas actividades, la Comisión también continuará incluyendo cláusulas estándar de readmisión en todos los acuerdos futuros de asociación o cooperación. Las actuales cláusulas fueron adoptadas por el Consejo el 3 de diciembre de 1999³⁰, que revisaban las cláusulas de 1996³¹ para adaptarlas a la nueva situación legal surgida tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Estas cláusulas no constituyen acuerdos de readmisión en el sentido estricto ya que son sólo "cláusulas de habilitación", es decir, deberían solamente comprometer en principio a las partes contratantes a readmitir a los propios nacionales, los nacionales de terceros países y personas apátridas. Pero los acuerdos operativos reales y las modalidades de procedimiento se dejan a los acuerdos de aplicación que deben ser concluidos bilateralmente por la Unión o por los Estados miembros individuales. Al adoptar las actuales cláusulas en diciembre de 1999, el Consejo dejó claro que tendrían que insertarse en todos los acuerdos futuros concluidos por la Comunidad mientras que las "viejas" cláusulas de 1996 se introducirían según cada caso particular, lo que expuso a menudo, en las negociaciones, a la UE a las acusaciones de discriminación. Aunque se desvíen en parte del texto estándar, desde 1996, se han incluido cláusulas de readmisión, entre otros, en los acuerdos con Argelia³², Armenia³³, Azerbaiyán³⁴, Croacia³⁵, Egipto³⁶, Georgia³⁷, Líbano³⁸, Macedonia³⁹, Uzbekistán⁴⁰ y el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP⁴¹. Son actualmente objeto de negociaciones con varios otros países.

4.2. Acuerdos de tránsito y admisión y Acuerdos con otros terceros países

Podrían también ser útiles otras formas de colaboración con terceros países en asuntos relacionados con el retorno para encontrar soluciones en los casos en que no es posible o no es adecuado un retorno directo al país de origen. Cuando no existan o

³⁰ Véase doc. del Consejo 13409/99.

³¹ Véase Doc. del Consejo 4272/96.

³² Rubricado el 19 de diciembre 2001.

³³ DO L 239 de 9 de septiembre de 1999, p. 22.

³⁴ DO L 246 de 17 de septiembre de 1999, p. 23.

³⁵ COM (2001) 371 final del 9 de julio de 2001, p. 46.

³⁶ DO C 30 E de 30 de octubre de 2001, p. 16.

³⁷ DO L 205 de 4 de agosto de 1999, p. 22.

³⁸ Rubricado el 10 de enero 2002.

³⁹ DO C 21 E de 31 de julio de 2001, p. 44.

⁴⁰ DO L 229 de 31 de agosto de 1999, p. 22.

⁴¹ DO L 317 de 15 de diciembre de 2000, p. 10/11.

se disponga de conexiones de viaje al país en cuestión podría evaluarse si los terceros países están dispuestos a colaborar en el tránsito de personas a su país de origen. Si se estima necesario, podrían celebrarse acuerdos de tránsito.

Por otra parte, se debería evaluar la viabilidad de contactar con terceros países para encontrar alternativas a la repatriación. Se estudiaría si otros terceros países están dispuestos a admitir a personas por un tiempo limitado o como solución viable, si ésto es aceptable para el Estado miembro y adecuado para el repatriado en cuestión.

¿Qué conceptos alternativos para la repatriación podrían considerarse en el diálogo con otros terceros países?

5. CONCLUSIÓN

La Comisión ha intentado formular un esquema para una política comunitaria de retorno que constituye una necesidad en el proceso de desarrollo de una política europea global de asilo y migración. El objetivo primario del Libro Verde es recabar reacciones de las partes interesadas y poner en marcha una amplia discusión entre todos los interesados. Se invita al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de Regiones, a los países candidatos, a los terceros países socios, a las organizaciones gubernamentales internacionales, a las organizaciones no gubernamentales, a los ámbitos universitarios y a otras organizaciones de la sociedad civil y particulares interesados, a participar en este debate.

Con el fin de incorporar los resultados del debate en marcha planteado por este Libro Verde y preparar una sesión sobre la política comunitaria de retorno en el verano del 2002, la Comisión invita a todas las partes interesadas a enviar sus observaciones por escrito a más tardar el 31 de julio de 2002 a la dirección:

Director general

Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior

Comisión Europea

Rue Luxemburg 46

B-1049 Bruselas

jai-inmigracion-asile@cec.eu.int

ANEXO I - Definiciones

Término	Definición
Retorno	Clave de la política. El retorno comprende la preparación o puesta en práctica de las medidas para el regreso al país de origen o tránsito con independencia de la cuestión de si el retorno tiene lugar voluntariamente o es forzoso.
Residente ilegal	Cualquier persona que no cumple, o ha dejado de hacerlo, las condiciones para la entrada, la estancia o la residencia en los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea.
Retorno voluntario	El retorno al país de origen o tránsito basado en la decisión del repatriado y sin el uso de medidas coercitivas.
Retorno forzoso	El retorno al país de origen o tránsito mediante la amenaza del uso de medidas coercitivas o el uso mismo de estas medidas.
Retorno forzoso sin resistencia	Retorno forzoso utilizándose la amenaza y un uso reducido de medidas coercitivas tales como ser escoltado.
Retorno forzoso con resistencia	Retorno forzoso utilizándose medidas coercitivas, tales como la limitación física de movimientos.
Readmisión	Decisión de un estado de acogida sobre el reingreso de un individuo.
Acuerdo de readmisión	Acuerdo por el que se establecen los procedimientos prácticos y los medios de transporte para el retorno y la readmisión por las partes contratantes de las personas que residen ilegalmente en el territorio de una de las partes contratantes.
Repatriación	Retorno al país de origen en situaciones voluntarias o forzosas de retorno.
Expulsión	Acto administrativo o judicial que concluye una residencia legal previa, por ejemplo en caso de delitos
Orden de expulsión	Decisión administrativa o judicial que motiva jurídicamente la expulsión
Detención	Medida ejecutiva que supone la privación de libertad personal a efectos legales en una instalación vigilada
Orden de detención	Decisión administrativa o judicial que motiva jurídicamente la detención
Traslado	Medida ejecutiva que implica el transporte físico fuera del país
Orden de traslado	Decisión administrativa o judicial que motiva jurídicamente el traslado.
Reingreso	Nueva admisión en el territorio de un estado tras una salida previa.
Denegación	Denegación de entrada (legal) en un puesto fronterizo
Tránsito	Estancia o paso a través de un tercer país durante el viaje desde el país de partida al país de destino.