

III

(Informaciones)

COMISIÓN

PROGRAMA ODYSSEUS: PROGRAMA ANUAL 1999

(1999/C 17/07)

1. Recapitulación de las grandes líneas del programa

El 19 de marzo de 1998, el Consejo adoptó el programa Odysseus, programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (DO L 99 de 31.3.1998). El programa se aplicará a los quince Estados miembros de la Unión Europea y prevé también la posibilidad de asociar a los Estados candidatos a la adhesión, así como, en su caso, a otros terceros países, cuando esta asociación se ajuste a los objetivos del programa.

El programa abarca el período 1998-2002 y el importe de referencia financiera para su ejecución es de 12 millones de EUR.

El objetivo general del programa es triple:

1. En primer lugar, inscribir en una perspectiva plurianual la cooperación práctica de las administraciones encargadas de la aplicación de las políticas en materia de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores. Esta perspectiva plurianual es una condición esencial para la eficacia de esta acción ya que las adaptaciones a las nuevas legislaciones, procedimientos y técnicas requieren un plazo bastante largo, generalmente superior a la duración de un programa anual.
2. A continuación, concebir un programa coherente en su contenido, integrando los distintos elementos de una política de cooperación muy amplia, a través de los instrumentos que constituyen la formación y el intercambio de funcionarios. Dichos elementos sólo serán plenamente efectivos con tres condiciones:

- definir los distintos niveles de competencia: hay que buscar una complementariedad entre las medidas descritas en el programa Odysseus, aplicadas a nivel de la Unión, y las demás medidas, en concreto la formación básica de los funcionarios, que son principalmente competencia de los Estados miembros;
- acompañar la cooperación, gracias a los estudios e investigaciones, con el desarrollo de herramientas y la difusión de información que aumente su eficacia;

— integrar la dimensión de la evaluación, lo que supone que cada medida implica una definición completa de los objetivos y de los medios. Estos objetivos deben también reflejar la coherencia entre las necesidades expresadas y el contenido del programa. Así pues, sólo podrá iniciarse una nueva acción si integra plenamente la evaluación de las acciones anteriores de la misma naturaleza.

3. Por último, iniciar una verdadera apertura hacia terceros países, especialmente los países candidatos a la adhesión, que deben constituir un público prioritario de las medidas de cooperación, con el fin de que se familiaricen con el acervo de la Unión en los ámbitos del asilo, la inmigración y el cruce de las fronteras exteriores.

El programa se propone cumplir estos objetivos apoyando iniciativas de las instituciones públicas o de organismos privados que persiguen la cooperación en los ámbitos del asilo, la inmigración y el cruce de las fronteras exteriores. Por esa razón, se estructura sobre la base de una programación anual aprobada por el Comité de gestión, que trabajará con la máxima transparencia en la elección de los proyectos y con el máximo rigor, gracias a la participación de expertos que ayuden a la Comisión a elaborar propuestas de programas coherentes.

Asimismo, la Comisión velará por la coherencia de este programa con los ya existentes en el marco del título VI del Tratado de la Unión Europea y con el programa PHARE, en particular, en su parte específica sobre las cuestiones relativas al ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.

Para realizar este objetivo, el programa Odysseus pondrá en marcha acciones en los ámbitos siguientes:

- Formación de funcionarios, ya se trate de formación de formadores o de formación de alto nivel para especialistas; según el tema estudiado, la formación inicial de los agentes sigue siendo competencia fundamentalmente de los Estados miembros. Al tratarse del segundo año de aplicación del programa, no parece necesario especializar el tipo de formación dando prioridad a formadores o a especialistas. Los ámbitos son suficientemente vastos y distintos como para que sea conveniente definir en cada caso concreto qué tipo de formación parece más adecuado. Así, en materia de documentos falsos, la formación deberá tener

en cuenta las conclusiones sacadas de la experiencia del programa Sherlock. En otros ámbitos, será más útil una formación que gire en torno a las nociones básicas. Además, la Comisión tiene intención de favorecer en este marco la difusión de información. Se trata, por una parte, de multiplicar la información recibida en los Estados miembros y de darle la mayor difusión entre el personal interesado en cuestiones de interés común a todos los miembros de la Unión y, por otra, de ofrecer perfeccionamiento y especialización a funcionarios confirmados con el fin de profundizar en aspectos específicos, elegidos para ser objeto de un esfuerzo especial. Estas formaciones deberán impartirse a un ritmo regular para que creen un verdadero efecto de impulsión que permita, al finalizar el período, constituir una verdadera fuente de datos de referencia.

- Intercambios de funcionarios entre Estados miembros, dimensión complementaria de la formación. Los períodos de intercambios pueden ser suficientemente amplios para permitir la familiarización práctica sobre el terreno con los métodos, procedimientos y técnicas utilizadas. Pueden ser estancias unilaterales o recíprocas con las autoridades nacionales encargadas de asilo, inmigración y control en las fronteras exteriores que den una visión sobre el terreno de los problemas que se plantean en otros Estados miembros. Las estancias prolongadas permitirán, de acuerdo con las administraciones nacionales respectivas, recibir funcionarios para que tengan una visión más operativa. Existirá asimismo la posibilidad de estancias de funcionarios de varios Estados miembros en otro Estado miembro.
- Los estudios e investigaciones, tercer componente de los programas anuales, tienen como objetivo principal la elaboración y difusión de material pedagógico (material docente, instrumentos pedagógicos, programas informáticos de apoyo, etc.). La investigación podría estar más centrada en la puesta a punto de útiles y la elaboración de casos prácticos. En este marco, también podrán tenerse en cuenta proyectos cuyo objetivo sea la difusión de documentos o la posibilidad de consultar documentos (a través de bases de datos) que mejoren la cooperación entre las administraciones. Por último, los ámbitos institucionales, legislativos y reglamentarios, actuales o futuros, podrán constituir el objeto central de estudios o investigaciones, sobre todo ante la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Los proyectos son seleccionados por un Comité de gestión en el que están representados todos los Estados miembros, presidido por un representante de la Comisión. Para poder ser seleccionados, los proyectos deben presentar un interés europeo e implicar al menos a dos Estados miembros. Los Estados candidatos a la adhesión podrán participar en los proyectos, de acuerdo con el artículo 10 de la Acción común, si eso se ajusta a los objetivos del programa. Además, el programa no excluye la participación de terceros países si su presencia puede ser de interés para la Unión Europea.

2. Estructura del programa anual, ámbitos de acción para 1999 y dotaciones financieras

Los objetivos del programa Odysseus son amplios, ya que se refieren a los ámbitos del asilo, la inmigración y el cruce de las fronteras exteriores. Estos ámbitos son específicos y no requieren el mismo tipo de socios. Así, algunos sectores requieren un alto grado de confidencialidad, especialmente en el ámbito de la lucha contra los documentos falsos, mientras que otros están abiertos al mundo académico y universitario, a las organizaciones no gubernamentales o incluso a las empresas del sector mercantil. Por esta razón el programa Odysseus no es excluyente y va dirigido a un amplio público, que abarca desde las administraciones encargadas de los ámbitos mencionados a los organismos, asociaciones o empresas que operan en relación con éstos.

La estructura del programa Odysseus refleja esta diversidad y da prioridad a los tres ámbitos principales (asilo, inmigración y fronteras exteriores), que se insertan en las formas de cooperación tradicionales que son la formación, los intercambios y los estudios, pero dedicando también un lugar destacado a los imperativos a los que deben responder los Estados miembros en estos ámbitos. Así, se considerarán prioritarios los ámbitos vinculados al plan de acción para un espacio de libertad, seguridad y justicia y los trabajos relacionados con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, así como las cuestiones de actualidad. Esta prioridad no modifica en absoluto la estructura tradicional del programa, que se articula en torno a las medidas relativas a la formación, los intercambios, los estudios y la investigación.

El programa anual se propone favorecer un enfoque por etapas sucesivas, con prioridad para los ámbitos de interés común para la Unión y los Estados miembros y para los temas de especial actualidad, en concreto aquéllos que tratan los trabajos de los órganos del Consejo. Los demás aspectos, más específicos, se podrán tratar posteriormente.

Por último, y ésta es una característica común al conjunto de los programas que gestiona la Comisión, debe reservarse un lugar de honor a la evaluación de las acciones que se realizan en el programa. A este respecto, la Comisión tiene previsto adoptar un enfoque global que agrupe todos los programas incluidos en el título VI del Tratado de la Unión Europea.

— En el ámbito del asilo:

- La aplicación del Convenio de Dublín constituye la prioridad principal, ya que las condiciones de aplicación de este instrumento jurídico requieren un esfuerzo de formación en los Estados miembros.
- Por ello, el programa anual desea hacer hincapié en las prácticas más adecuadas en materia de procedimientos relativos al examen de las solicitudes de asilo.

Además, es conveniente una mayor cooperación en los otros ámbitos del asilo. La comparación *in*

situ, en los intercambios, permite a los funcionarios conocer mejor otros sistemas distintos del que ellos aplican y, en ocasiones, transponer soluciones a su propia administración.

- Esta cooperación es especialmente útil con los países candidatos a la adhesión, muchos de los cuales sólo tienen experiencia reciente en este ámbito. Les permite así adquirir las bases del proceso de gestión de las solicitudes de asilo.
- Se considerarán prioritarios los temas relacionados con los trabajos en curso en materia de protección temporal y solidaridad financiera, así como de protección subsidiaria.
- Puesto que la Comisión gestiona, en otro marco, las líneas presupuestarias relativas a la financiación de proyectos específicos en favor de las personas desplazadas, de los solicitantes de asilo y de los refugiados (Acciones comunes 98/304/JAI y 98/305/JAI, DO L 138 de 9.5.1998), se fomentará la complementariedad con las medidas aplicadas en este marco.

— *En el ámbito de la inmigración:*

Los dos aspectos complementarios sobre las políticas de inmigración y de asilo, mencionados en la Comunicación de la Comisión (febrero de 1994), deben ser tenidos en cuenta.

- Por ello, las acciones deberán referirse tanto al ámbito de la admisión de nacionales de terceros países como al de la lucha contra la inmigración ilegal. Sobre este primer punto, el programa desea hacer hincapié en los temas estrechamente relacionados con el proyecto de convenio relativo a la admisión de nacionales de Estados terceros en los Estados miembros de la Unión Europea.
- Por lo que se refiere al segundo punto, los proyectos podrán referirse a las modalidades prácticas de readmisión de nacionales de terceros países en situación irregular. Los proyectos presentados en este marco deberán referirse prioritariamente a los trabajos en curso en la Unión Europea o inscribirse en el marco de la asociación para la adhesión, aplicada con los países candidatos.
- El programa desea también hacer hincapié en las prácticas más adecuadas en materia de control de la inmigración.
- De manera general, las cuestiones referentes a la lucha contra la inmigración ilegal, la residencia

ilegal en el territorio de los Estados miembros y la lucha contra la trata de seres humanos constituyen asimismo ámbitos prioritarios de este programa.

La Comisión y el Comité de gestión velarán por evitar posibles repeticiones en este ámbito, en el que tal vez otros programas comunitarios propongan acciones similares.

— *En el ámbito del cruce de las fronteras exteriores:*

- La lucha contra el uso de los documentos falsos o falsificados, en referencia a las observaciones relacionadas con la aplicación del programa Sherlock, constituirá una parte esencial del capítulo «Fronteras exteriores», en particular a través de las formas más recientes de cooperación y formación aplicadas, por ejemplo, recurriendo a los asesores técnicos en materia de fraude documental y a los funcionarios de enlace.
- Los problemas específicos vinculados a la naturaleza de las fronteras (marítimas, aéreas o terrestres) se tendrán en cuenta en un enfoque específico por categoría.

Por último, los proyectos podrán poner de relieve puntos concretos del control en las fronteras en relación con un enfoque geográfico preciso, centrado en las regiones fronterizas que presentan características particulares (países bálticos, Balcanes, sur de la Europa mediterránea).

En función de estas consideraciones, de la observación de la situación en los distintos ámbitos en cuestión y de los trabajos de los grupos especializados, se proponen los ámbitos de acción siguientes para el programa de 1999, dentro de una dotación provisional global de 3 millones de EUR, que combina los métodos tradicionales de cooperación con objetivos más específicos, sin olvidar la parte reservada al proceso de evaluación.

Ámbito de acción a)

- *Formación:* Este ámbito sigue constituyendo el núcleo de las prioridades de la Acción común.
- En este marco, la Comisión señala su intención de considerar prioritarias las medidas de formación relacionadas con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.
- En segundo lugar, el programa anual desea hacer hincapié en las reflexiones sobre la aplicación de medidas a nivel de la Unión. Los proyectos podrán así tender a un mejor conocimiento por parte de los funcionarios nacionales de los instrumentos comunitarios, así como de los procedimientos, métodos y técnicas utilizados. En este ámbito se favorecerán las acciones que correspondan realmente a medidas de formación, ya sea de

formación inicial o permanente, destinadas a formadores, especialistas o profesionales. Las conferencias sobre temas generales o demasiado alejados de los objetivos prácticos de formación, aunque puedan presentar interés en términos de divulgación de las reflexiones políticas, no constituirán una prioridad del programa anual.

- Por último, los proyectos deberán centrarse en los temas en los que pueda haber una cooperación intensificada, tanto entre Estados miembros de la Unión como con los países candidatos a la adhesión.

Ámbito de acción b)

— *Cuestiones de actualidad*

Se trata de responder a necesidades concretas sobre problemas específicos que se plantean a los Estados miembros (nuevas normativas, prácticas inéditas, nuevas tecnologías, etc.). El programa anual desea proporcionar a los Estados miembros un instrumento que permita responder en tiempo real a las cuestiones de actualidad inmediata que se les plantean. Este capítulo puede incluir en primer lugar las medidas relacionadas con el Plan de acción para un espacio de libertad, seguridad y justicia. También se considerarán prioritarios los proyectos directamente relacionados con los cambios jurídicos derivados de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Por último, este capítulo concentrará las iniciativas que puedan adoptarse en función de los acontecimientos relacionados con alguno de los tres ámbitos (asilo, inmigración y fronteras exteriores) según la actualidad del momento.

Ámbito de acción c)

— *Estudios e investigaciones*

El programa anual se propone hacer hincapié en los ámbitos que constituyen una prioridad en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Se dará especial importancia a los temas tratados en el plan de acción para un espacio de libertad, seguridad y justicia. Asimismo, tendrán prioridad los proyectos con implicaciones prácticas en relación con futuros instrumentos legislativos, en particular, los temas importantes en el marco de las prioridades legislativas de la Comisión. Para 1999, por ejemplo, serían temas útiles de estudio e investigación los relacionados con la protección temporal y la solidaridad, la aplicación del Convenio de Dublín o la admisión de nacionales de terceros países en la Unión Europea. El programa busca favorecer un enfoque prospectivo y dinámico más que estadístico, descriptivo o histórico.

La Comisión desea también hacer hincapié en la difusión de información, por medio de las técnicas más idóneas, para llegar al mayor número posible de funcionarios interesados. Esto se puede conseguir con instrumentos pedagógicos variados, garantizando el desarrollo de la formación o la difusión de conocimientos básicos destinados a los funcionarios.

Habida cuenta de los trabajos en curso y del interés que suscita este tema, serían temas útiles de estudio e investigación las campañas de información sobre la prevención de la inmigración ilegal o las posibilidades legales de inmigración.

Ámbito de acción d)

— *Cooperación con los terceros países*

- En el marco de la asociación para la adhesión, los Estados candidatos deben integrar progresivamente el acervo de la Unión, en el sentido más amplio, en los ámbitos del programa. Esta exigencia vale tanto para el conocimiento de los instrumentos jurídicos como para los procedimientos, métodos y técnicas. Además, la aplicación del programa se centrará, durante el ejercicio en curso, en la adquisición de los conocimientos básicos.

Este objetivo constituye un ámbito de acción horizontal que se concretará a través del conjunto de los diversos tipos de medidas (formación, intercambios de funcionarios, estudios e investigación). Este ámbito de acción no es objeto de una programación financiera específica. Se buscará la complementariedad con otros programas incluidos en el título VI, así como con los demás programas comunitarios de ayuda, concretamente en el marco del programa PHARE horizontal, que tiene una parte dedicada al ámbito específico de la justicia y los asuntos de interior y, más concretamente, al control en las fronteras exteriores.

La parte preponderante concedida a los países candidatos a la adhesión no excluye en modo alguno la participación de otros terceros países. Esta participación de terceros países no candidatos podrá considerarse siempre y cuando los proyectos presenten interés para la Unión Europea y podrá inscribirse, por ejemplo, en un enfoque geográfico coherente.

Las condiciones de aplicación del Convenio de Dublín, así como los aspectos relativos al cruce de las fronteras exteriores, deben constituir temas prioritarios en esta fase de la aplicación del programa Odysseus.

Se prestará especial atención a los proyectos presentados en los sectores de la formación, intercambios y estudios con participación de terceros países y, en particular, de los países candidatos a la adhesión.

Ámbito de acción e)

— *Intercambios de funcionarios*

Este ámbito se refiere principalmente a los tradicionales intercambios de funcionarios, durante un período prolongado, con el fin de familiarizarse con las

prácticas aplicadas en otras administraciones relativas a los distintos ámbitos del programa. Estos intercambios pueden interesar a los agentes encargados de la ejecución de los procedimientos, a nivel local o nacional, según la organización administrativa de cada uno de los Estados miembros, tanto como a los funcionarios encargados de su elaboración. Los intercambios pueden también ir dirigidos a los funcionarios encargados de los controles *in situ* o en contacto directo con los nacionales de países terceros (solicitantes de asilo, extranjeros en situación irregular a la espera de ser repatriados, etc.). Dado que en el programa de 1998 se estableció una acción marco en este ámbito de acción, se le destinará una dotación financiera reducida en 1999.

Ámbito de acción f)

— Evaluación

Este ámbito es una prioridad de la Comisión en el marco de la gestión de los programas que ella misma gestiona. El programa de 1999 constituye el segundo ejercicio presupuestario del programa Odysseus. Así, la evaluación tratará principalmente los proyectos individuales ejecutados durante este período para comprobar que su realización se ha efectuado de acuerdo con las características iniciales que figuran en los formularios de solicitud y tendrá por objeto valorar sus resultados. Posteriormente, la evaluación podrá referirse más específicamente al propio programa. La Comisión ha adoptado en este ámbito un enfoque que engloba la totalidad de los programas incluidos en el título VI del Tratado de la Unión Europea, por lo que llevará a cabo de manera autónoma esta medida.

El programa Odysseus prevé una dotación provisional de 12 millones de EUR a lo largo de los cinco ejercicios de ejecución. Para el año 1999 puede preverse una dotación indicativa de 3 millones de EUR.

Para la realización de estas prioridades, están previstas las dotaciones financieras indicativas siguientes:

Ámbito de acción	Importe de la dotación prevista (en EUR)
a) Formación	1 000 000
b) Cuestiones de actualidad	1 000 000
c) Estudios e investigaciones	725 000
d) Intercambios de funcionarios	200 000
e) Evaluación	75 000
Total	3 000 000

3. Candidatos potenciales y transmisión de proyectos

Los candidatos potenciales son las administraciones de los Estados miembros, ya sean las administraciones responsables de las cuestiones de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores o de otros servicios, en parti-

cular, los encargados de la formación de los funcionarios responsables de estos ámbitos, los centros de enseñanza superior y de investigación, las organizaciones no gubernamentales y asociaciones o fundaciones. No obstante, no se excluyen otros organismos, especialmente los que se dedican a actividades relacionadas con los objetivos del programa. Las personas físicas no podrán presentar solicitudes de subvención.

Por lo que se refiere al procedimiento de presentación de los proyectos, el memorándum sobre la financiación en virtud del título VI, del que existe una versión revisada en diciembre de 1998 en todas las lenguas, proporciona las indicaciones necesarias e incluye en su anexo un modelo de formulario de solicitud con indicaciones precisas para rellenar la ficha de financiación, así como un modelo de presupuesto, que deberá expresarse obligatoriamente en euros. Se recomienda encarecidamente consultar este documento para redactar los proyectos.

Los proyectos que pueden financiarse con cargo al presupuesto de 1999 se seleccionarán después de la fecha límite de presentación de los proyectos, fijada en el 31 de marzo de 1999.

La solicitud, debidamente firmada por la persona responsable del proyecto, debe ir acompañada de una nota breve (dos o tres páginas como máximo) que describa de forma sucinta el proyecto, así como de una ficha de financiación que explique el presupuesto del proyecto con la mayor precisión y detalle. La descripción del proyecto debe exponer de manera concisa y precisa el objeto de la acción.

Los beneficiarios de subvenciones en virtud del presente programa se comprometen a mencionar en toda publicación o difusión exterior la financiación comunitaria obtenida, haciendo explícitamente referencia al programa Odysseus.

Todo promotor de proyecto deberá enviar, en los tres meses siguientes al término de la acción, un informe final de ejecución del proyecto. Sólo se procederá a la liquidación definitiva de la subvención tras la presentación de este informe final y de los documentos justificativos de la operación.

Se recuerda que, independientemente del porcentaje de la financiación comunitaria concedida, deberá justificarse la totalidad de los gastos que figuren en la ficha de financiación.

Para solicitar información complementaria o formularios diríjase a:

Sr. D. Jean-Louis De Brower, Presidente del Comité de Gestión del programa Odysseus
 Sr. D. Arnaud Cochet, secretario del Comité
 Comisión Europea, Secretaría General, Grupo operativo de justicia y asuntos de interior, unidad 1
 Rue de la Loi/Wetstraat 200, Despacho N-9 5/24
 B-1049 Bruxelles/Brussel
 Tel. (32-2) 296 67 46
 Fax (32-2) 295 84 01
 E-mail: arnaud.cochet@sg.cec.be