

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.6.2009  
COM(2009) 262 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos

*Más libertad en un entorno más seguro*

### 1. INTRODUCCIÓN:

Los ciudadanos desean vivir en una Unión Europea próspera y pacífica que garantice el ejercicio de sus derechos y proteja su seguridad. Desean poder viajar libremente y poder instalarse temporal o definitivamente en otro país europeo para estudiar, trabajar, fundar una familia, crear una empresa o jubilarse. No obstante, ven con inquietud cómo el entorno de estabilidad y seguridad que ha prevalecido en Europa estos últimos años está amenazado por crisis y fenómenos de alcance global.

Tanto las dificultades económicas y políticas a las que el mundo, y en particular la Unión Europea, se enfrenta, como los complejos retos del futuro requieren soluciones globales y duraderas. En un mundo en el que la movilidad está alcanzando cotas planetarias, los ciudadanos europeos tienen derecho a esperar una acción europea eficaz y responsable en estos ámbitos que les afectan de forma tan directa.

### **Hacia la Europa de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia**

La libertad, la seguridad y la justicia son valores clave y componentes esenciales del modelo de sociedad europeo. Además, constituyen una de las piedras angulares del modelo de integración europeo. La Unión Europea ya ha puesto a disposición de sus ciudadanos un mercado único, una Unión Económica y Monetaria y la capacidad para hacer frente a los retos globales políticos y económicos. También ha permitido importantes avances en el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia; la prioridad debe ser ahora situar al ciudadano en el centro de este proyecto.

*Se han realizado progresos considerables*

El Tratado de Maastricht introdujo en el marco de la Unión Europea las cuestiones de justicia e interior que hasta entonces se habían abordado a un nivel puramente intergubernamental. A partir de ese momento no ha dejado de aumentar el grado de integración entre los Estados miembros en ambos aspectos, así como el papel del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. Los programas de Tampere y La Haya han dado un impulso político importante a la consolidación de estas políticas fundamentales para los ciudadanos.

Los logros alcanzados en estos últimos diez años son numerosos:

- La supresión de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen permite ahora a más de 400 millones de ciudadanos de veinticinco países viajar desde la Península Ibérica a los Estados bálticos y desde Grecia a Finlandia sin controles

fronterizos. La gestión de las fronteras exteriores de la Unión se hace de una manera más coherente gracias, en particular, a la creación y puesta en marcha de la agencia Frontex.

- Se han sentado las bases de una política de inmigración común, que incluyen, concretamente, el establecimiento de normas que garantizan una mayor equidad y capacidad de previsión en materia de inmigración legal; una agenda común para favorecer la integración en las sociedades europeas; y una acción reforzada contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas. Se han creado asimismo varias asociaciones con terceros países para gestionar de manera concertada las cuestiones vinculadas con la migración.
- Se han puesto los cimientos de un sistema europeo común de asilo para las personas que necesitan protección internacional, incluidos los aspectos operativos del mismo, a través de la Oficina de Apoyo al Asilo. Se ha desarrollado con éxito una política común de visados que ha aumentado la transparencia y la seguridad jurídica de todas las personas implicadas.
- Ha aumentado el grado de confianza entre las autoridades nacionales y ha mejorado el intercambio de información en el ámbito penal. Por ejemplo, las autoridades policiales pueden obtener información de otro Estado miembro sin grandes dificultades, siempre que esté disponible.
- La orden de detención europea, que también ha reducido significativamente las dificultades para la extradición de delincuentes, ha reducido los plazos del procedimiento de un año a entre 11 días y 6 semanas.
- Se han desplegado esfuerzos para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada, incluidos los delitos informáticos, y para proteger las infraestructuras críticas.
- Se han realizado también algunos avances en el ámbito civil y mercantil. Los ciudadanos de la UE dispondrán en lo sucesivo de medios más sencillos y más rápidos para hacer valer sus créditos en situaciones transfronterizas. Se han adoptado algunas normas comunes sobre la legislación aplicable a la responsabilidad civil y a los contratos. Ha mejorado la protección de los niños, en particular, para garantizar que puedan mantener contactos regulares con sus padres después de una separación y para disuadir de los secuestros en la UE.

*Sin embargo, los progresos han sido más lentos y moderados en otros aspectos*

Los progresos fueron comparativamente más lentos en otros ámbitos, como en materia penal y de Derecho de familia. Esta lentitud relativa se debe al hecho de que estas políticas requieren unanimidad en el Consejo, lo que a menudo se ha traducido en largos debates poco concluyentes o en instrumentos poco ambiciosos.

Un reto adicional es garantizar una aplicación efectiva de la legislación. Especialmente en el ámbito penal, la competencia del Tribunal de Justicia es limitada y la Comisión no puede incoar procedimientos de infracción. Ello provoca retrasos significativos en la incorporación de las normas de la UE al Derecho nacional, lo que les confiere un carácter un tanto «virtual».

Además de los relativos a las limitaciones de procedimiento e institucionales, siguen siendo necesarios otros esfuerzos importantes. En materia civil y mercantil, siguen existiendo procedimientos intermedios, que suponen un obstáculo a la libre circulación de resoluciones judiciales por Europa, por ejemplo para los créditos impugnados. La protección de los ciudadanos y empresas en caso de conflicto con partes domiciliadas en terceros países es deficiente. Siguen existiendo obstáculos para el reconocimiento de los certificados del estado civil de los ciudadanos más allá de las fronteras nacionales. La aplicación por parte de todos los Estados miembros de la Directiva sobre la libre circulación de personas deja que desear. En el ámbito de la justicia penal, sigue habiendo diferencias en el nivel de protección de las personas en los procesos judiciales. Durante este periodo no han podido adoptarse garantías procesales mínimas en materia penal. Por otro lado, los intercambios de información entre las autoridades nacionales en relación con personas condenadas no son plenamente eficaces. Además, a nivel operativo, la acción policial más allá de las fronteras nacionales se enfrenta a numerosos obstáculos.

### **Retos futuros**

El objetivo es garantizar el mejor servicio posible al ciudadano. La diversidad creciente en una Unión compuesta por 27 Estados miembros o más debe reflejarse en la manera en que se gestionan los ámbitos de la justicia, la libertad y la seguridad. El derecho de libre circulación y residencia en la Unión asiste en la actualidad a 500 millones de personas. El número de situaciones personales y comerciales que tienen una dimensión transnacional va consecuentemente en aumento. Además, las presiones migratorias, especialmente en la frontera meridional de la Unión, han crecido de forma ostensible.

Los ejemplos siguientes son representativos de los múltiples retos futuros:

- Más de 8 millones de europeos ejercen hoy en día el derecho a residir en el Estado miembro de su elección, una tendencia que irá en aumento en el futuro. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan aún a numerosos obstáculos para el ejercicio de este derecho, expresión básica de la ciudadanía de la Unión.
- Las cuestiones de justicia civil van a cobrar más importancia. Una de cada diez sucesiones en la Unión tiene en la actualidad una dimensión internacional.
- La delincuencia informática no conoce fronteras y está en constante evolución. En 2008 se contabilizaron 1500 sitios Internet, comerciales y no comerciales, con contenido de pornografía infantil.
- El terrorismo sigue siendo una amenaza para la Unión. En 2007, cerca de 600 ataques terroristas (fallidos, frustrados o culminados) tuvieron lugar en once Estados miembros de la Unión.
- Hay 1636 puntos designados como puntos de entrada en el territorio de la Unión y en 2006 el número de tránsitos fue de cerca de 900 millones. En un mundo abierto en el que la movilidad de las personas es creciente, garantizar una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión representa un reto importante.
- En 2006, se registraron en la Unión 18,5 millones de nacionales de terceros países, es decir, casi el 3,8% de la población total. Las presiones migratorias pueden aumentar.

Ello se debe al crecimiento demográfico y a la pobreza en varios países de origen así como al envejecimiento de la población europea. Entre 2008 y 2060, el número de personas en edad laboral debería reducirse en un 15%, es decir, aproximadamente 50 millones de personas menos.

- Se estima que cerca de 8 millones de inmigrantes ilegales viven en el territorio de la Unión Europea, muchos de ellos trabajando en la economía informal. Hacer frente a los factores de atracción de la inmigración clandestina y hacer eficaces las políticas de lucha contra la migración ilegal son los principales objetivos para los próximos años.
- A pesar de la existencia de un sistema común de asilo, queda pendiente el logro de una mayor homogeneidad en el tratamiento de las solicitudes de asilo por parte de los Estados miembros, ya que actualmente los índices de reconocimiento son muy variables. En 2007, el 25% de las decisiones en primera instancia concedieron un estatuto de protección (refugiado o protección subsidiaria). Esta media oculta diferencias importantes: algunos Estados miembros sólo reconocen la protección en muy pocos casos, mientras que otros tienen un porcentaje de reconocimiento cercano al 50%.

### **Un nuevo programa plurianual**

La Unión debe dotarse de un nuevo programa plurianual que, a partir de los progresos logrados y de las enseñanzas extraídas de las deficiencias actuales, tenga una ambiciosa proyección de futuro. Este nuevo programa debería definir las prioridades para los cinco próximos años para hacer frente a los desafíos futuros y hacer más tangibles para los ciudadanos los beneficios del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia no se concibe sin una fuerte dimensión externa, coherente con la política exterior de la Unión Europea, y que debe contribuir a la propagación de nuestros valores, promoviéndolos dentro del respeto de las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos. Ninguno de los objetivos perseguidos en el marco de este espacio se alcanzará sin aplicar eficazmente los instrumentos adecuados de política exterior. En sentido inverso, al comprometerse con los terceros países en el contexto de las asociaciones y con las organizaciones internacionales en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, la Unión refuerza la eficacia de su política exterior.

#### *Prioridades políticas*

El tema central del nuevo programa será «**construir la Europa de los ciudadanos**». Toda acción futura se centrará en el ciudadano y deberá tener en cuenta las siguientes prioridades:

1. ***Promover los derechos de los ciudadanos – una Europa de los derechos***: el espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales, en el que el respeto de la persona y de la dignidad humana, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales, constituye un valor esencial. Se trata, por ejemplo, de preservar el ejercicio de estas libertades y la esfera privada del ciudadano más allá de las fronteras nacionales, en particular mediante la protección de sus datos personales; de

tener en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables; y de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos específicos, incluso en terceros países.

2. ***Facilitar la vida a los ciudadanos – una Europa de la justicia:*** hay que avanzar en la realización de un espacio europeo de la justicia con el fin de superar la fragmentación actual. Sobre todo, se trata de establecer mecanismos para facilitar el acceso de las personas a la justicia de modo que puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión. En materia contractual y comercial, dicho espacio permitirá ofrecer a los agentes económicos las herramientas necesarias para aprovechar plenamente las oportunidades del mercado interior. Es necesario también mejorar la cooperación entre los profesionales de la justicia, y movilizar medios para suprimir los obstáculos al reconocimiento de los actos jurídicos en otros Estados miembros.
3. ***Proteger a los ciudadanos – una Europa que protege:*** debería desarrollarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión y proteger la vida y la integridad de los ciudadanos europeos. La estrategia de acción girará en torno al refuerzo de la cooperación en materia policial y de justicia penal, así como al aumento de las medidas de seguridad que protegen el acceso al territorio europeo.
4. ***Promover una sociedad más integrada para el ciudadano – una Europa solidaria:*** una prioridad importante para los próximos años será consolidar y aplicar verdaderamente una política de inmigración y asilo que garantice la solidaridad entre los Estados miembros y la asociación con terceros países. Dicha política deberá incluir un estatuto común y claro para los inmigrantes legales. Deberá mejorarse la adaptación de la inmigración a las necesidades del mercado laboral y habrá que desarrollar políticas específicas de integración y educación. Deberá mejorarse la aplicación efectiva de los instrumentos disponibles para combatir la inmigración ilegal. La coherencia con la acción exterior de la Unión es crucial para la gestión de estas políticas. Asimismo, la Unión deberá ser fiel a su tradición humanitaria ofreciendo una protección generosa a las personas que la necesiten.

#### *Los instrumentos*

La aplicación del próximo programa plurianual requiere, para culminarse con éxito, el respeto de un **método** que se apoyará en cinco ejes principales:

- i) Al alcanzar progresivamente su madurez, las políticas desarrolladas en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior se refuerzan mutuamente y aumentan su coherencia. Durante los próximos años deben **integrarse armoniosamente en las demás políticas de la Unión**.
- ii) Con el fin de reducir la importante divergencia entre las normas y políticas adoptadas a nivel europeo y su **aplicación a nivel nacional**, será preciso prestar una mayor atención a esta última. Más allá de la transposición jurídica, es necesario acompañar la aplicación de medidas de apoyo concretas (i.e. refuerzo de las redes profesionales).
- iii) **La mejora de la calidad de la legislación europea** debe seguir siendo una prioridad. La actuación de la Unión debe centrarse en las áreas en las que puede aportar una respuesta adecuada a los problemas del ciudadano. Es necesario reflexionar sobre el posible impacto de las propuestas en el ciudadano y sus derechos fundamentales, la economía y el medio

ambiente desde el momento mismo de su concepción. Aunque reciente, el acervo es importante y los sucesivos cambios institucionales en este ámbito han aumentado su complejidad. Se trata, sin duda, de una de las principales fuentes de dificultades de aplicación que se han encontrado.

iv) Los ciudadanos cuentan con ver resultados de la acción de la Unión. Es prioritario **mejorar la utilización de la evaluación** de los instrumentos adoptados y las agencias creadas.

v) Es necesario garantizar que las prioridades políticas se acompañan de **medios financieros** adecuados para su aplicación dispuestos claramente a su servicio. Los instrumentos presupuestarios del futuro deberán estar a la altura de la ambición política del nuevo programa plurianual y basarse en una evaluación de la eficacia de los instrumentos existentes.

## **2. PROMOVER LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS: UNA EUROPA DE LOS DERECHOS**

En el espacio de libertad, seguridad y justicia, el respeto de la persona y la dignidad humana, recogidos en la Carta, constituye un valor esencial. Los ciudadanos pueden circular libremente y gozar plenamente de sus derechos en este espacio sin fronteras interiores.

El sistema de protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión está particularmente desarrollado. Tanto la Unión como los Estados miembros pueden, por ejemplo, basarse en el peritaje de la Agencia de los Derechos Fundamentales. **La adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos**, símbolo político de gran importancia, completará este sistema de protección y favorecerá la continuación del desarrollo armonioso de las jurisprudencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Unión es un espacio de valores comunes compartidos. Estos valores son incompatibles con los crímenes de los regímenes totalitarios. Todos debemos velar por la memoria de los crímenes contra la humanidad en una perspectiva de reconciliación. En este sentido, la Unión debe desempeñar un papel de apoyo dentro del respeto los procedimientos emprendidos en cada Estado.

Estos valores constituyen el fundamento de la ciudadanía europea y su respeto es un criterio fundamental para la adhesión a la Unión. La ciudadanía europea se añade a la ciudadanía nacional y la completa. Confiere derechos y obligaciones específicos a los ciudadanos europeos, que deben declinarse de manera concreta y efectiva.

### **2.1. Pleno ejercicio del derecho a la libre circulación**

La ciudadanía de la Unión permite la movilidad de los ciudadanos en la Unión Europea. No obstante, los ciudadanos se enfrentan a obstáculos cuando deciden trasladar su residencia o viajar a otro Estado miembro distinto del de su nacionalidad. La aplicación efectiva de la Directiva sobre la libre circulación de los ciudadanos es una prioridad y la Comisión se propone reforzar la política de acompañamiento de su aplicación velando por la correcta transposición y aplicación de las normas vigentes por parte de los Estados miembros. La libertad de circulación implica también obligaciones por parte de quienes se benefician de ella. La Comisión estudiará el modo de asistir a los Estados miembros en la lucha eficaz contra los abusos que se cometan contra este principio fundamental de la Unión y publicará directrices para especificar su política al respecto.

Es necesario, por otra parte, asistir a los ciudadanos cuando se enfrentan a ciertas gestiones administrativas o jurídicas con motivo del ejercicio de su derecho a la libre circulación. Por esta razón, debe establecerse un sistema que les permita disponer fácilmente y sin gastos adicionales de los principales certificados del estado civil. Este sistema deberá permitir superar las posibles barreras lingüísticas y garantizar el valor probatorio de estos documentos. A largo plazo, el reconocimiento mutuo de los efectos vinculados a los certificados del estado civil deberá ser objeto de una reflexión en profundidad.

## **2.2. Vivir juntos en un espacio que respeta la diversidad y protege a los más vulnerables**

La diversidad constituye una riqueza de la Unión y ésta debe ofrecer un entorno en el que las diferencias se respeten y se proteja a las personas más vulnerables.

Debe proseguirse con determinación la lucha contra **las discriminaciones, el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia**. La Unión utilizará plenamente los instrumentos existentes, y en particular los programas financieros. Deber reforzarse el control de la aplicación de la legislación, incluida la nueva decisión marco sobre racismo y xenofobia.

**Los derechos del niño**, es decir, el principio de la primacía de su interés, el derecho a vivir, sobrevivir y desarrollarse, la no discriminación y el respeto de sus opiniones, tal y como se recogen en la Carta y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, afectan potencialmente a todas las políticas de la Unión. Estos derechos deben tenerse en cuenta sistemáticamente. Para ello es necesario definir las acciones a las que la Unión puede aportar un valor añadido. Se prestará una atención específica a los niños en situación de particular vulnerabilidad, en especial por lo que se refiere a la política de inmigración (menores no acompañados y víctimas de la trata).

La Unión y los Estados miembros deben unir sus esfuerzos para la plena inserción de los grupos vulnerables, y en particular de los **gitanos**, en la sociedad, promoviendo su integración en el sistema escolar y en el mercado de trabajo y luchando contra la violencia de la que pueden ser objeto. La Unión movilizará de manera específica los fondos estructurales a tal efecto y velará por la buena aplicación de los textos existentes para luchar contra las discriminaciones de las que pueden ser víctimas. La sociedad civil desempeñará un papel especial.

Más generalmente, debe reforzarse **la protección, incluida la protección jurídica, de las personas más vulnerables, de las mujeres víctimas de la violencia y de las personas dependientes**. Se prestará un apoyo financiero adecuado, en particular a través del programa Daphne. La Unión actuará también en este sentido en su política exterior.

## **2.3. Protección de los datos personales y de la intimidad**

La Unión debe responder al reto que plantea un mayor intercambio de datos personales sin atentar contra la protección de la intimidad. El derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales está garantizado por la Carta.

Deberá establecerse un régimen completo de protección. La Unión debe emprender una acción renovada de carácter global para la protección de los datos de los ciudadanos en el seno de la Unión y en el marco de sus relaciones con terceros países. Además, debe prever y regular las circunstancias en las que las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones

legítimas podrían, en su caso, introducir limitaciones necesarias para la aplicación de dichas normas.

La evolución tecnológica es muy rápida en la actualidad y transforma la comunicación entre las personas y las organizaciones públicas y privadas. En este contexto, es necesario reafirmar una serie de principios: finalidad, proporcionalidad y legitimidad del tratamiento de los datos, duración limitada de conservación, seguridad y confidencialidad, respeto del derecho de las personas y control por una autoridad independiente.

El marco jurídico actual garantiza un alto nivel de protección. La rapidez con que se producen los cambios tecnológicos puede hacer necesarias **iniciativas complementarias**, legislativas o no, para mantener una aplicación eficaz de estos principios.

El respeto de los principios de protección de los datos hará necesario el desarrollo de **nuevas tecnologías** mediante la mejora de la cooperación entre los sectores público y privado, en particular en el ámbito de la investigación. Habrá que estudiar la introducción de una **certificación europea** de las tecnologías, productos y servicios «respetuosos de la intimidad».

Por último, una protección efectiva requiere un buen conocimiento de los derechos y de los riesgos a que se exponen los ciudadanos (en particular, en Internet). Deberán llevarse a cabo **campañas de información y sensibilización** entre los grupos de población más frágiles en este sentido.

A escala mundial, la Unión debe ser motor del desarrollo y la promoción de **normas internacionales** en materia de protección de los datos personales y de la conclusión de instrumentos internacionales adecuados, bilaterales o multilaterales. Los trabajos realizados con los Estados Unidos para la protección de los datos podrían servir de referencia para nuevos acuerdos.

#### **2.4. Participar en la vida democrática de la Unión**

El derecho a votar y a presentarse candidato en las elecciones municipales y europeas en otro Estado miembro distinto del Estado de origen es la traducción política de la ciudadanía europea. Sin embargo, el ejercicio real de este derecho es poco satisfactorio y debe impulsarse por medio de campañas de comunicación y de información sobre los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión.

Para las elecciones europeas de 2014, conviene reflexionar sobre las medidas de incentivación de la participación ciudadana: habrá que adoptar un enfoque ambicioso para las campañas electorales centrado en los auténticos debates europeos. Facilitar todas las operaciones de voto para los ciudadanos y la inscripción en las listas electorales o votar durante la semana del 9 de mayo contribuirán a lograr estos objetivos.

En términos más generales, es preciso estudiar, sobre la base de informes regulares con arreglo a lo dispuesto en el Tratado<sup>1</sup>, la manera de completar los derechos electorales de los ciudadanos que viven en otro Estado miembro con el fin de aumentar su participación en la vida democrática del Estado miembro en el que residen.

---

<sup>1</sup> Artículo 22 del TCE.

## **2.5. Beneficiarse de una protección en los terceros países**

Sólo en tres de los 166 terceros países están representados los 27 Estados miembros. Un 8,7% de los ciudadanos europeos, lo que representa siete millones de personas, viajan a países en los que su Estado no tiene representación.

Todo ciudadano de la Unión que se encuentra en un tercer país donde su propio Estado miembro no está representado tiene derecho a una protección por parte de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho fundamental, consagrado por los Tratados, sigue siendo poco conocido y escasamente aplicado. Por lo tanto, deben realizarse acciones de comunicación a este respecto.

Para hacer efectiva la protección consular, es necesario **reforzar el marco de coordinación y cooperación** existente: tres ejes esenciales de esta reforma serán clarificar el concepto de Estado piloto en caso de crisis, establecer criterios comunes para la definición del concepto de Estado miembro no representado y garantizar la asunción financiera de las repatriaciones sobre la base de los instrumentos comunitarios existentes. Por otra parte, se organizarán ejercicios de alerta en situaciones de crisis.

## **2.6. Reforzar la protección civil**

Debe reforzarse el mecanismo comunitario de protección civil con el fin de apoyar y completar las acciones de los Estados miembros en este ámbito. La cooperación en materia de análisis de los riesgos, incluyendo los aspectos regionales, debe intensificarse para permitir la definición de objetivos y acciones comunes. Al mismo tiempo, es preciso reforzar la capacidad de respuesta de la Unión organizando mejor los mecanismos de asistencia y la interoperatividad de los medios que deben aplicarse. El MIC (Centro de Información y Seguimiento) debe convertirse en un verdadero centro operativo con capacidad de análisis y planificación.

## **3. FACILITAR LA VIDA DE LOS CIUDADANOS: UNA EUROPA DEL DERECHO Y LA JUSTICIA**

En un espacio caracterizado por una movilidad creciente, la prioridad debería ser desarrollar y promover un espacio judicial europeo para el ciudadano, en el que se eliminen los obstáculos que subsisten al ejercicio de sus derechos. Así pues, no debería haber dificultades para el reconocimiento y la ejecución en un Estado miembro determinado de las resoluciones judiciales de otro. El espacio judicial europeo debe permitir que los sistemas judiciales de los 27 Estados miembros funcionen juntos, de manera coherente y eficaz, dentro del respeto de las tradiciones jurídicas nacionales.

El principio del reconocimiento mutuo constituye la piedra angular de la construcción de la Europa de la justicia. Los importantes progresos jurídicos registrados en años pasados deben consolidarse y aplicarse con determinación. No obstante, su realización depende del refuerzo de la confianza mutua entre los protagonistas del mundo judicial.

El desarrollo de la Europa judicial requiere también que la Unión se dote de una base de normas comunes en casos como la lucha contra ciertos tipos de delincuencia transfronteriza particularmente grave o como la garantía de la aplicación eficaz de las políticas de la Unión.

El espacio judicial europeo debe permitir también a las personas hacer valer sus derechos en toda la Unión, facilitando el acceso a la justicia. Debe ofrecer a los agentes económicos las herramientas necesarias para aprovechar plenamente las oportunidades del mercado único, especialmente en tiempos de crisis económica.

### 3.1. Proseguir la aplicación del reconocimiento mutuo

**En materia civil**, las resoluciones judiciales deben ejecutarse directamente y sin otra medida intermedia. Será necesario pues **suprimir de manera general el procedimiento de *exequátur*** de las resoluciones judiciales civiles y mercantiles, todavía necesario con demasiada frecuencia para la ejecución de resoluciones dictadas en otros Estados miembros. Esto requerirá la armonización previa de las normas sobre conflictos de leyes en los ámbitos contemplados.

Por otra parte, el reconocimiento mutuo podría extenderse a **materias aún no cubiertas** y esenciales para la vida diaria, como las sucesiones y los testamentos, los regímenes matrimoniales y las consecuencias patrimoniales de la separación.

En general, los instrumentos adoptados deberán agruparse en un código de la cooperación judicial civil para facilitar su aplicación.

**En materia penal**, el principio del reconocimiento mutuo debe aplicarse en todas las etapas del procedimiento. Se han logrado avances significativos en la mejora del reconocimiento mutuo de penas.

Por otra parte, el reconocimiento mutuo debe extenderse a **otros tipos de decisiones** que, según el Estado miembro de que se trate, pueden tener un carácter penal o administrativo. Así pues, los testigos o las víctimas de delitos pueden ser objeto de medidas de protección especial que deben aplicarse en cualquier Estado miembro. Del mismo modo, algunas sanciones, cuya naturaleza penal o administrativa varía según los Estados miembros, deben poder cumplirse en cualquier Estado miembro, con el fin, por ejemplo, de reforzar la seguridad en carretera y, de modo más general, de garantizar el cumplimiento de las políticas de la Unión.

La Unión debe contemplar el reconocimiento mutuo de las decisiones de **privación** de derechos y, a tal efecto, favorecer los intercambios de información sistemáticos entre Estados miembros. Deberán abordarse de forma prioritaria las privaciones más susceptibles de afectar a la seguridad de las personas o a la actividad económica: prohibición de ejercer algunas profesiones, retirada del permiso de conducción, privación del derecho de administrar sociedades o de participar en contratos públicos, etc. En el contexto actual de crisis económica, la Unión debe mantenerse especialmente vigilante para impedir que comportamientos abusivos y perjudiciales para el buen funcionamiento del mercado puedan reproducirse impunemente en varios Estados miembros.

### 3.2. Reforzar la confianza mutua

El reconocimiento mutuo tiene como consecuencia que las decisiones dictadas a nivel nacional tienen un impacto en los demás Estados miembros, en particular en su sistema judicial. Son necesarias medidas destinadas a reforzar la confianza mutua con el fin de poder beneficiarnos plenamente de estos progresos.

Es necesario **acompañar mejor la aplicación de los instrumentos**, en particular, entre los profesionales. Es preciso intensificar la actividad de Eurojust y de las redes judiciales europeas, civil y penal, con el fin de mejorar la aplicación concreta y efectiva del Derecho europeo por todos los expertos. Es necesario también poner a disposición de las autoridades judiciales herramientas de apoyo utilizando, en particular, los medios electrónicos (ayuda a la traducción, instauración de un espacio de comunicación protegido, videoconferencia, etc.).

Si bien es cierto que la Europa de la justicia debe construirse sobre el respeto de la diversidad de los sistemas nacionales, esta diversidad no debe ser fuente de incompreensión mutua. Es esencial multiplicar los intercambios entre profesionales de la justicia. Las distintas redes de profesionales deben, con la ayuda de la Unión, reforzarse, coordinarse y estructurarse mejor. Debe mejorarse el funcionamiento del **Foro de la Justicia**.

Es crucial aumentar y sistematizar el esfuerzo de **formación** para todas las profesiones jurídicas, incluidos los órganos jurisdiccionales administrativos. De aquí a que concluya el programa plurianual se debería perseguir el objetivo de una formación europea sistemática para todos los nuevos jueces y fiscales como parte del plan de estudios; y al menos la mitad de los jueces y fiscales de la Unión debería haber seguido una formación europea o participado en un intercambio con otro Estado. Los Estados miembros son responsables prioritariamente en este ámbito y la Unión debe apoyar financieramente su esfuerzo. La Red Europea de Formación Judicial (REFJ) debería reforzarse y dotarse de una estructura y medios adaptados a este fin. Por otra parte, deberán crearse programas de enseñanza a distancia (e-learning) y apoyos de formación comunes para formar a los profesionales de la justicia sobre los mecanismos europeos (relaciones con el Tribunal de Justicia, utilización de los instrumentos de reconocimiento mutuo y cooperación judicial, Derecho comparado, etc.). La formación europea debe convertirse en sistemática para todos los nuevos jueces y fiscales y formar parte del plan de estudios.

Como en otros ámbitos, el desarrollo del reconocimiento mutuo en materia judicial debe acompañarse de un refuerzo de la **evaluación**. Ésta debe centrarse en la eficacia de los instrumentos jurídicos y políticas adoptados a escala comunitaria. Debe también, en su caso, abordar los obstáculos al buen funcionamiento del espacio de justicia europeo. La evaluación debería ser periódica y facilitar un mejor conocimiento de los sistemas nacionales con el fin de lograr buenas prácticas.

La Unión debería, por lo tanto, apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la calidad de sus sistemas judiciales, favoreciendo los intercambios de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos innovadores en materia de modernización de la justicia<sup>2</sup>. A corto plazo, podrá organizarse un programa piloto a tal efecto.

En los terceros países, y en particular en los países de la ampliación, la Unión se ha dotado de instrumentos del tipo del hermanamiento o los «peer reviews», destinados a promover las reformas de la justicia y el refuerzo del Estado de Derecho. Hay que proseguir con estas acciones.

---

<sup>2</sup> La Unión deberá referirse en particular en los trabajos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa.

### 3.3. Dotarse de una base de normas comunes

El desarrollo del espacio judicial europeo requiere también un cierto grado de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

**En materia penal**, y en particular por lo que se refiere al terrorismo, la delincuencia organizada y los ataques a intereses financieros de la Unión, solamente la acción a nivel europeo puede dar resultados eficaces. Por lo tanto, es necesario proseguir la aproximación del Derecho material por lo que se refiere a determinados **delitos graves de carácter típicamente transfronterizo** que deben ser objeto de definiciones y sanciones comunes. Esta aproximación permitirá profundizar en el reconocimiento mutuo y, en algunos casos, llegar a la supresión casi total de los motivos para denegar el reconocimiento de las resoluciones de los demás Estados miembros.

Por otra parte, y dentro del respeto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la aplicación de algunas políticas de la Unión puede exigir la definición de delitos y sanciones comunes para garantizar su eficacia, como ha sido parcialmente el caso en materia de medio ambiente y de transportes.

**En materia civil**, es necesario establecer normas mínimas a nivel europeo por lo que se refiere a algunos aspectos del procedimiento civil en relación con las necesidades de reconocimiento mutuo. Es preciso establecer tales normas para el reconocimiento de las resoluciones sobre responsabilidad parental (incluido el derecho de custodia). Por último, el buen funcionamiento del espacio judicial europeo exige en ocasiones que una jurisdicción nacional aplique la ley de otro Estado miembro. La Unión deberá estudiar el modo de evitar la disparidad de las prácticas actuales en esta materia.

### 3.4. Beneficios de un espacio judicial europeo para los ciudadanos

#### 3.4.1. *Facilitar el acceso a la justicia*

Facilitar el acceso a la justicia es esencial para sacar el máximo partido al espacio judicial europeo, en particular en los procedimientos transnacionales. A este respecto, deben reforzarse las medidas de **ayuda jurisdiccional** adoptadas. En paralelo, será necesario seguir mejorando los sistemas de métodos alternativos de solución de litigios, especialmente por lo que se refiere a los derechos de los consumidores.

Es necesario ayudar a los ciudadanos a superar las **barreras lingüísticas** que pueden dificultar su acceso a la justicia: incrementar el recurso a los mecanismos de traducción automática cuando sea posible, buscar la mejora de la calidad de la interpretación y de la traducción en los procesos judiciales, mutualización de los recursos disponibles en los Estados miembros mediante, en particular, la interconexión de las bases de datos de los intérpretes y traductores o el eventual recurso a la interpretación a distancia mediante videoconferencias.

Por otro lado, la **e-justicia** constituye una excelente oportunidad. El portal europeo constituirá un medio para informar mejor de sus derechos a los ciudadanos y darles acceso a una serie de información sobre los distintos sistemas judiciales. Debe utilizarse más el recurso a la videoconferencia, por ejemplo, para ahorrar a las víctimas desplazamientos inútiles. A medio plazo, algunos procedimientos europeos (como la orden de pago europea o la resolución de litigios de menor cuantía) podrán realizarse en línea. De conformidad con las normas sobre la

protección de datos, determinados registros nacionales se interconectarán progresivamente (por ejemplo, los registros de insolvencia de personas o empresas).

Algunos trámites de **legalización de los actos y documentos** constituyen también un obstáculo o una carga excesiva. Teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece el uso de nuevas tecnologías, incluido el desarrollo de la firma digital, la Unión deberá prever **la supresión de todas las formalidades de legalización de los documentos públicos** entre los Estados miembros. En su caso, será necesario prever la creación de documentos públicos europeos.

Por último, la Unión reforzará su legislación sobre protección de las víctimas de delitos y ofrecerá un apoyo reforzado a los dispositivos que permiten prestarles una asistencia concreta, en particular, a través de las redes europeas.

### *3.4.2. Apoyar la actividad económica*

El espacio judicial europeo debe apoyar el buen funcionamiento de la actividad económica en el marco del mercado interior, en particular en período de crisis.

**La rapidez de los procedimientos y la eficacia de la ejecución de las resoluciones judiciales** deben ser reforzadas por **medidas provisionales y cautelares** (por ejemplo, creando un procedimiento de embargo bancario europeo y reforzando la transparencia de los activos).

Por otro lado, es necesario **proteger las relaciones contractuales**. Las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros en materia de derecho contractual pueden, en efecto, impedir a los agentes económicos aprovechar plenamente las oportunidades del mercado único.

Partiendo de los elementos ya desarrollados, deberán elaborarse también **contratos modelo** de uso voluntario entre particulares o entre PYME traducidos a distintas lenguas y que sirvan de referencia en la actividad comercial.

Además, podría considerarse **un régimen específicamente europeo, opcional**, para las empresas (28º régimen). Este régimen, similar a los elaborados en otros ámbitos del mercado interior, como la empresa europea, la agrupación de interés económico europea o la marca comunitaria, sería favorable al desarrollo de los intercambios intracomunitarios. Introduciría un único régimen jurídico directamente aplicable.

La **regulación del Derecho mercantil** contribuirá al buen funcionamiento del mercado interior. A este respecto cabe considerar varios tipos de acciones: la fijación de normas comunes que determinen la ley aplicable en materia de Derecho de sociedades, en materia de pólizas de seguros y de cesión de créditos, y la convergencia de los regímenes nacionales en materia de procedimiento de insolvencia de los bancos.

La crisis financiera actual ha puesto de relieve la necesidad de controlar los mercados financieros y de impedir los abusos. En el marco de la Directiva sobre abusos del mercado, está en curso un estudio sobre la cuestión cuyos resultados se darán pronto a conocer. La Unión podría contemplar, cuando proceda, el recurso al Derecho penal para sancionar los fraudes que puedan poner en peligro el sistema financiero y la economía de la Unión Europea.

### 3.5. Reforzar la presencia internacional de la Unión en materia judicial

Con el fin de promover el comercio exterior y facilitar la circulación de las personas, la Unión debe desarrollar una red de acuerdos bilaterales con sus principales socios económicos en materia de reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Una opción podría ser abrir el nuevo Convenio de Lugano (sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales civiles y mercantiles) a los principales socios de la Unión. También será posible trabajar sobre la notificación y el traslado de documentos o la obtención de pruebas.

En materia penal, será necesario establecer prioridades para la negociación de acuerdos judiciales de ayuda mutua y de extradición. Por otra parte, la Unión garantizará la promoción de las herramientas de cooperación judicial internacional mediante el intercambio de buenas prácticas y experiencia con terceros países.

De manera más general, la Unión debe seguir prestando su apoyo continuado al sector de la justicia en los países socios con el fin de promover el Estado de Derecho en el mundo. La Unión Europea proseguirá su acción en favor de la abolición de la pena de muerte, la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes.

## 4. UNA EUROPA QUE PROTEGE

Europa ofrece un marco indispensable para proteger a sus habitantes frente a amenazas transfronterizas. La Unión Europea debe concebir una **estrategia de seguridad interior** que no vulnere los derechos fundamentales y que exprese una visión común de los retos. Esta estrategia, que debe traducir una verdadera solidaridad entre los Estados miembros, permitirá determinar qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y qué otros pueden abordarse con más eficacia desde la Unión. Deberá basarse en mecanismos de toma de decisiones que permitan determinar prioridades operativas. Deberá facilitar la movilización de los recursos necesarios en ámbitos de acción coordinados para prevenir y controlar las principales amenazas que se ciernen sobre las personas y las colectividades.

Esta estrategia se sumará de forma provechosa a la estrategia de seguridad exterior con la que ya cuenta la Unión, reforzando así el vínculo entre acción interior y exterior.

### 4.1. Medios reforzados

La seguridad en la Unión exige un enfoque integrado en el que los profesionales de la seguridad compartan una cultura común, optimicen el intercambio de información y se apoyen en infraestructuras tecnológicas adecuadas.

#### 4.1.1. *Crear una cultura común*

Para que los agentes nacionales empiecen a considerar poco a poco el espacio europeo como su espacio natural de actuación, hay que reforzar considerablemente la confianza mutua. Ello requiere multiplicar los intercambios de experiencias y buenas prácticas de todos los profesionales, en particular en materia de ética profesional, así como la puesta en marcha de formaciones y ejercicios comunes. A este respecto, es preciso establecer objetivos ambiciosos, como por ejemplo, la formación sobre cuestiones europeas de un tercio de los policías y guardas fronterizos europeos durante los próximos cinco años.

Habrá que adoptar programas de intercambio específicos (tipo «**Erasmus**»). La participación específica de terceros países, como los países de la ampliación y los países de la política de vecindad, podrá decidirse caso por caso.

#### 4.1.2. *Controlar la información*

La seguridad de la Unión se basa en mecanismos potentes de intercambio de información entre las autoridades nacionales y los agentes europeos. A tal efecto, la Unión debe dotarse de **un modelo europeo de información** basado a la vez en un refuerzo de la capacidad de análisis estratégico y en la mejora de la recogida y el tratamiento de la información operativa. Este modelo debe tener en cuenta los marcos existentes, incluido en el ámbito aduanero, y permitir afrontar los retos vinculados al intercambio de información con terceros países.

Por una parte, convendrá definir:

- los criterios de recogida, puesta en común y tratamiento de la información recabada con fines de seguridad dentro del respeto de los principios de protección de los datos;
- un mecanismo de seguimiento que permita evaluar el funcionamiento de los intercambios de información;
- métodos de identificación de las necesidades futuras;
- los principios de una política sobre transferencias internacionales de datos por necesidades de seguridad que cumpla elevados criterios de protección de los datos.

Por otra parte, la Unión debe reforzar considerablemente su capacidad de análisis y de síntesis de la información estratégica de la que dispone. A este respecto, deben mejorarse las sinergias entre Europol y Frontex. Las redes de funcionarios de enlace, creadas en los Estados miembros o en terceros países, deben coordinarse mejor y movilizarse en este sentido. Estas medidas permitirán decidir con más rapidez qué acciones hay que adoptar a nivel operativo.

#### 4.1.3. *Movilizar las herramientas tecnológicas necesarias*

Las **nuevas tecnologías** deben acompañar las tendencias actuales de movilidad y favorecerlas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la libertad de las personas.

A tal efecto, es necesario establecer políticas que garanticen un elevado nivel de seguridad de las redes y de la información en toda la Unión Europea. Conviene mejorar el nivel de preparación en materia de seguridad y resiliencia de las infraestructuras críticas, incluidas las relativas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y los servicios.

En el marco del desarrollo del Modelo europeo de información, la Unión deberá reflexionar sobre una verdadera **arquitectura de los sistemas de información** a partir de las experiencias adquiridas. Dicha arquitectura deberá garantizar la interoperatividad de las soluciones técnicas adoptadas a nivel nacional y de los sistemas europeos existentes o futuros, así como su desarrollo coherente y adaptado a las necesidades definidas. Además, permitirá economías de escala a medida que vayan desplegándose los sistemas en cuestión. Por último, permitirá la programación a nivel nacional de inversiones que se inscribirán en el marco de los objetivos de la estrategia de seguridad interior.

La actividad de **investigación y desarrollo** en el ámbito de la seguridad debe acompañar las prioridades de la estrategia de seguridad interior y centrarse en la mejora de la interoperatividad, la definición de las necesidades y tecnologías pertinentes, la validación de los resultados y el desarrollo de normas adecuadas. Los esfuerzos de investigación deberán adaptarse a las necesidades reales de los usuarios y contar con el desarrollo de asociaciones público-privadas, como lo demuestra el ESRIF<sup>3</sup>. Deben utilizarse los medios disponibles para la investigación y el desarrollo tecnológico con el fin de responder plenamente a las expectativas de los usuarios. A largo plazo, podría estudiarse la creación de un **fondo para la seguridad interior**.

## 4.2. Políticas eficaces

La estrategia de seguridad interior debe fijarse en torno a tres ámbitos de acción complementarios y en adelante indisociables: el refuerzo de la cooperación policial, una justicia penal adaptada y una gestión más eficaz del acceso al territorio.

### 4.2.1. Reforzar la eficacia de la cooperación policial europea

**La lucha contra los fenómenos delictivos típicamente transnacionales** es el primer objetivo de la cooperación policial. Éste es el nivel en el que la Unión puede probar el valor añadido de su intervención. A este respecto, el modelo europeo de información permitirá facilitar el trabajo de los servicios operativos clarificando los distintos canales de intercambio de datos existentes.

Conviene explotar mejor el potencial de **Europol**, que deberá informarse sistemáticamente de la creación de los equipos comunes de investigación y asociarse a las operaciones transfronterizas importantes. Una vez clarificados los tipos de datos que deben intercambiarse, será necesario establecer mecanismos de transferencia automática de datos a Europol. Europol debe también reforzar sus vínculos con Eurojust con el fin de garantizar el seguimiento judicial de sus trabajos. Por último, Europol podría reanudar las misiones de formación de la CEPOL.

Europol deberá también aumentar su dimensión internacional, profundizando, entre otras cosas, en las relaciones con las regiones y Estados vecinos de la Unión. Europol debería reforzar sus vínculos con las misiones PESD de policía y contribuir a la promoción de las normas y buenas prácticas de cooperación policial europea en los terceros países.

De manera más general, la eficacia de la cooperación policial exige desarrollar **relaciones estrechas con los terceros países**. La Unión deberá concluir, cuando sea necesario, acuerdos de cooperación policial. En este contexto, es necesario tratar de reforzar la complementariedad entre la actuación de la Unión y la de los Estados miembros.

Otro objetivo prioritario es **impedir que los delincuentes se beneficien del espacio sin fronteras para eludir las investigaciones y las persecuciones**. La búsqueda de la eficacia operativa debe ser el criterio que determine el nivel regional, nacional, europeo o internacional de la cooperación. Se deberán desarrollar sinergias entre los distintos protagonistas nacionales, europeos e internacionales (Europol, OLAF cuando esté en cuestión la protección de los intereses financieros de la Unión e INTERPOL). Deben consolidarse las experiencias de cooperación regional transfronteriza y crearse redes: desarrollo de un modelo

---

<sup>3</sup> European Security Research and Innovation Forum.

de centro de cooperación policial y aduanera que podría utilizarse en acontecimientos como competiciones deportivas (por ejemplo, los Juegos Olímpicos de 2012 o Euro 2012) o grandes reuniones y la instauración de experiencias de evaluación transfronteriza de los riesgos de delincuencia.

Por último, es primordial que la Unión esté en condiciones de **comparar los datos y reforzar la prevención** tanto de la delincuencia organizada como de la delincuencia de proximidad. Para evaluar el impacto de su acción, la Unión debe **dotarse de herramientas estadísticas** de medida de las actividades delictivas. Además, conviene desarrollar un **enfoque común** que ofrezca un marco de intervención de los protagonistas locales y nacionales (tanto de los servicios represivos como de la sociedad civil). Este marco se basará en los intercambios de buenas prácticas y la elaboración en común de normas de acción y métodos de evaluación. Será necesario utilizar mejor el potencial de la Red europea de prevención de la delincuencia (EUCPN) en función de los resultados de la evaluación de sus actividades. Se prevé la participación específica de los países de la ampliación en la medida de lo posible.

#### 4.2.2. *Una justicia penal al servicio de la protección de los ciudadanos*

En la lucha contra la delincuencia transfronteriza, la acción de la justicia no debe verse obstaculizada por las diferencias entre los sistemas judiciales de los Estados miembros.

Es necesario que la Unión se dote de un sistema completo de obtención de pruebas en los asuntos transnacionales. Éste deberá incluir un verdadero **mandato europeo de obtención de pruebas** que sustituirá a todos los instrumentos jurídicos existentes. Este instrumento, automáticamente reconocido y aplicable en toda la Unión, favorecerá una cooperación flexible y rápida entre los Estados miembros. Fijará plazos de ejecución y limitará al máximo los motivos de denegación. Será también preciso estudiar:

- un marco jurídico europeo sobre la prueba electrónica;
- un sistema europeo de orden de comparecencia que haga uso de las oportunidades que ofrece la videoconferencia;
- principios mínimos para facilitar la admisibilidad mutua de las pruebas entre Estados miembros, incluidas las pruebas científicas.

Teniendo en cuenta los recientes cambios de su marco jurídico, será necesario **proseguir el refuerzo de Eurojust**, en particular, por lo que se refiere a la investigación en el ámbito de la delincuencia organizada transfronteriza.

Será necesario proseguir los trabajos sobre el sistema de **intercambio de información entre registros de antecedentes penales** (ECRIS) y evaluar el funcionamiento de los intercambios. La interconexión de los registros de antecedentes penales debe permitir la prevención de delitos (por ejemplo, en relación con el acceso a determinados empleos, muy especialmente si están relacionados con niños). Por otra parte, ECRIS deberá incluir también a los nacionales de terceros países que son objeto de condenas en la Unión.

En paralelo, deberán reforzarse los derechos de defensa. Es esencial realizar progresos, no sólo para preservar los derechos individuales, sino también para garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros y la confianza de los ciudadanos en la Unión. Sobre la base de un plan de acción que contemplará un enfoque por temas, los trabajos sobre las garantías mínimas comunes podrán extenderse a la protección de la presunción de inocencia y a la detención preventiva (duración y revisión de los motivos de detención).

Por último, dado que la prisión es con demasiada frecuencia un lugar de criminalización y radicalización, conviene reflexionar sobre la promoción y el apoyo de alternativas al encarcelamiento. Un programa comunitario podría permitir financiar experiencias piloto en los Estados miembros.

#### 4.2.3. *Un mejor control de la seguridad en el acceso al territorio*

En un mundo en curso de globalización, la Unión debe facilitar la movilidad garantizando al mismo tiempo la seguridad de las personas dentro de un **enfoque integrado del control del acceso al territorio**.

##### 4.2.3.1. El control y la vigilancia de las fronteras

Desarrollar una **gestión integrada de las fronteras** supone la continuación de la modernización del acervo de Schengen y el refuerzo de las **cooperaciones** con el fin de garantizar una mejor coordinación de los objetivos del control de los distintos flujos (bienes y personas). El mantenimiento de un alto nivel de seguridad interior no debe ir en menoscabo del respeto absoluto de los derechos humanos y del acceso a la protección internacional.

Debe mejorarse la **cooperación operativa entre los Estados miembros a través de FRONTEX**. La agencia debe desempeñar un papel central en el futuro dispositivo integrado de vigilancia de las fronteras exteriores. Deben reforzarse sus capacidades operativas, principalmente a través de futuras oficinas regionales o especializadas, para lo que habrá que dar prioridad a cuestiones como las competencias de mando en operaciones voluntarias conjuntas, la utilización de medios propios y la capacidad para movilizar más fácilmente el personal necesario para el desarrollo de las operaciones.

Es preciso racionalizar los **tipos de controles** (seguridad, inmigración, aduanas) en los puntos de tránsito de las fronteras a través, principalmente, de la separación de los tráfico privados y comerciales en dichos puntos. En algunos casos, esta racionalización implicará mejoras de las infraestructuras existentes y un mayor recurso a las nuevas tecnologías (identificadores biométricos, etc.). Una cooperación más estrecha entre las autoridades nacionales permitirá simplificar los procedimientos para facilitar el paso de las fronteras y una utilización óptima de los recursos.

Será necesario prestar una atención muy especial a **la situación de las personas y grupos vulnerables**. Las necesidades en materia de protección internacional así como la acogida de los menores no acompañados deberán constituir prioridades a este respecto. La coordinación de las actividades de FRONTEX y de la Oficina Europea de apoyo al Asilo para la acogida de las personas interceptadas en el paso de las fronteras externas será esencial. En este contexto, la Unión Europea deberá también considerar la clarificación de las normas internacionales en relación con los imperativos de control y vigilancia de las fronteras marítimas, al tiempo que se respetan las obligaciones fundamentales de rescate marítimo.

Se continuará con el desarrollo del **Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR)**. Para 2013, deberá estar en marcha la cooperación entre los Estados miembros y con FRONTEX para la puesta en común de los datos «de vigilancia» de las fronteras orientales y septentrionales.

La Unión Europea tratará de desarrollar y reforzar sus vínculos con terceros países en el ámbito de la gestión integrada de las fronteras.

#### 4.2.3.2. Los sistemas de información

Se concluirá el **desarrollo de SIS II y de VIS<sup>4</sup>**, de modo que ambos sistemas serán plenamente operativos. Podría estabilizarse su gestión mediante la creación de una nueva agencia.

Se establecerá un **sistema de registro electrónico de las entradas y salidas** del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, así como programas de viajeros registrados. Su desarrollo de cara a su puesta en marcha a partir de 2015 podría confiarse a esta nueva agencia. La Unión se pronunciará también sobre la oportunidad de desarrollar un sistema europeo de autorización previa de viaje.

#### 4.2.3.3. La política de visados

La Unión **debe en primer lugar aplicar eficazmente** los instrumentos a su disposición. La entrada en vigor del nuevo Código de los Visados y el despliegue progresivo del sistema VIS permitirán una mayor coherencia y eficacia. Además, la política de visados constituye una palanca importante de la política exterior de la Unión. En este sentido, debe integrarse en una visión más amplia que tenga en cuenta las distintas prioridades de política interior y exterior.

La aplicación progresiva de VIS irá acompañada de **programas regionales de cooperación consular**. Dichos programas incluirán: una formación europea para el personal consular de los Estados miembros, una programación sistemática de la creación de los centros comunes de solicitud o acuerdos de representación entre los Estados miembros, campañas de información y sensibilización en los países en cuestión y el establecimiento de un diálogo regular con estos países.

En el contexto de esta programación estratégica, convendrá evaluar la conveniencia de favorecer la celebración de **nuevos acuerdos de facilitación** en materia de expedición de visados. La disponibilidad de pasaportes biométricos constituirá una condición previa a la conclusión de tales negociaciones, que deberán incluir también la readmisión de los residentes ilegales.

Sobre la base de la evaluación sistemática de la situación de los países terceros en cuestión, las **listas positivas y negativas** serán objeto de una revisión regular. Los criterios de evaluación serán: la seguridad de los documentos de viaje, la calidad del control fronterizo, el control de las políticas de asilo e inmigración, la eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada, el respeto de los derechos humanos y la coherencia con la política exterior de la UE y del país de que se trate. A este respecto, deberán aprovecharse todas las posibilidades del diálogo político.

Pero la Unión debe ir más lejos y prever la creación de un **visado Schengen común europeo**. Dicho visado deberá ser expedido, si es posible, por una autoridad consular común sobre la base de criterios que garanticen la igualdad de trato de los solicitantes. Por otra parte, la expedición del visado debería basarse progresivamente no tanto en una estimación del riesgo vinculado a la nacionalidad, sino en **la valoración del riesgo individual**. Esta evolución será posible gracias a la introducción a largo plazo de sistemas que permitirán la recopilación de información previa sobre las personas que deseen viajar a un Estado miembro de la Unión Europea.

---

<sup>4</sup> SIS II: Schengen Information System II y VIS: Visa Information System

### 4.3. Objetivos comunes

La Unión puede aportar una plusvalía real en la lucha contra algunas amenazas que exigen una acción especialmente coordinada. La estrategia de seguridad interior deberá concentrarse en estos ámbitos.

#### 4.3.1. *Luchar contra la delincuencia organizada internacional*

Europa debe fijarse prioridades en política criminal identificando algunos tipos de delincuencia contra los que movilizar de manera preferente las herramientas de que se ha dotado. Estos **ámbitos de acción piloto** servirán de «laboratorio de ideas y métodos». Luchar contra estos tipos de delincuencia supondrá la sistematización de los intercambios de información, el pleno uso de las herramientas europeas de investigación y, en su caso, el desarrollo de técnicas de investigación y prevención comunes. Los métodos así probados podrán posteriormente extenderse a otras formas de delincuencia importantes y que tengan una dimensión transfronteriza, como el tráfico de armas o la piratería.

#### **La trata de seres humanos**

La trata de seres humanos es un crimen grave que atenta contra los derechos de las personas. La lucha contra este tipo de delincuencia debe movilizar todos los medios de acción, combinando la prevención, la represión y la protección de las víctimas.

Por lo que se refiere a la prevención, es importante reforzar la implicación de la sociedad civil y la coordinación entre las autoridades, servicios, redes y agencias competentes. Es preciso instar a los terceros países a que ratifiquen y apliquen los instrumentos internacionales pertinentes.

Hay que movilizar a los servicios consulares en los países de origen con el fin de evitar la expedición fraudulenta de visados. Podrán llevarse a cabo campañas de información de las víctimas potenciales, especialmente mujeres y niños, en los países de origen y en cooperación con las autoridades locales.

La lucha contra las redes implica también un trabajo de información y análisis estratégico que debe realizarse en cooperación con los países de origen y de tránsito. Es necesario reforzar los controles fronterizos para prevenir la trata, en particular, de menores.

Las víctimas deberán contar con la protección y asistencia de distintas medidas como la exención de responsabilidad penal, legalización de la estancia, desarrollo de mecanismos de indemnización y asistencia a la reintegración en la sociedad de origen en caso de retorno voluntario. En este sentido, el objetivo es también facilitar su cooperación en las investigaciones.

#### **La explotación sexual de los niños y la pornografía infantil**

Entre un 10% y un 20% de los niños europeos corren el riesgo de ser objeto de agresiones sexuales. La protección de los niños frente a esta amenaza es un componente importante de la estrategia de defensa de los derechos del niño. La Unión debe desarrollar dispositivos de prevención. Debe favorecer el intercambio de información entre los Estados miembros sobre las personas condenadas por delitos de pederastia con el fin de prevenir la reincidencia.

La lucha contra la pornografía infantil en Internet requiere una estrecha cooperación con el sector privado con el fin de identificar y cerrar o bloquear el acceso a los sitios con contenido pederasta, dentro del respeto de los procedimientos pertinentes. Europol deberá desempeñar un papel motriz a este respecto desarrollando una plataforma de señalización en línea de los lugares pederastas y facilitando la cooperación efectiva entre los Estados miembros. Este planteamiento se verá completado por las acciones apoyadas en el marco del Programa para un Internet más seguro 2009-2013.

Por último, es necesaria una política activa de cooperación internacional para establecer mecanismos de revocación de la dirección IP de los proveedores de acceso ilegales y para facilitar el cierre rápido de los sitios localizados fuera de Europa.

### **La delincuencia informática**

La economía digital constituye un factor importante de desarrollo. La Unión debe favorecer las políticas que permitan garantizar un nivel muy elevado de seguridad de las redes.

La Unión debe clarificar las normas de competencia jurisdiccional y el marco jurídico aplicable al ciberespacio para favorecer las investigaciones transfronterizas. Es necesario establecer el marco jurídico que permitirá acuerdos de cooperación entre los servicios represivos y los operadores. Estos acuerdos permitirán reacciones más rápidas en caso de ataque informático. Por otra parte, la acción de los Estados miembros debe coordinarse mejor a través de una red especializada que agrupe a los responsables nacionales de la lucha contra la delincuencia informática. También a este respecto, Europol desempeñará un papel de centro de recurso europeo mediante la creación de una plataforma europea de señalización de los delitos.

### **La delincuencia económica**

La Unión debe reducir las oportunidades que ofrece a la delincuencia organizada una economía global, en particular en un contexto de crisis que hace aún más vulnerable el sistema financiero, y dotarse de los medios adecuados para responder eficazmente a estos retos. A tal efecto, **la capacidad de investigación y análisis financiero criminal** debe desarrollarse mutualizando los recursos, en particular, en materia de formación.

Por lo que se refiere al blanqueo de dinero, las células de información financiera deben coordinar mejor su trabajo. Sus análisis podrán abastecer, en el marco del modelo europeo de información, una base de datos sobre las transacciones sospechosas, por ejemplo en Europol. Por otra parte, todas las fuentes de información disponibles deben ser movilizadas y coordinadas para definir las operaciones sospechosas de tránsito de dinero en efectivo.

Los fraudes fiscales y la corrupción privada deben reprimirse con más contundencia. En los mercados financieros, debe mejorarse la detección precoz de los comportamientos fraudulentos de abuso de mercado (abusos de información privilegiada y manipulación de los mercados) así como de las malversaciones financieras. Llegado el caso, deben preverse sanciones penales, en particular, para las personas jurídicas implicadas.

Una vez creado el marco jurídico que autoriza **las confiscaciones e incautaciones**, convendrá establecer cuanto antes la red europea de oficinas de recuperación de los activos generados por delitos.

La Unión debe también fijarse objetivos en materia de transparencia y **lucha contra la corrupción**. Sobre la base de una evaluación periódica del trabajo desarrollado en este sentido por la Unión y por los Estados miembros, será necesario favorecer el intercambio de buenas prácticas de prevención y represión, en particular en el marco de la red anticorrupción, y desarrollar, sobre la base de sistemas existentes y criterios comunes, indicadores<sup>5</sup> que permitan medir los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Las medidas anticorrupción en una serie de ámbitos del acervo (contratos públicos, control financiero, etc.) serán objeto de una mayor atención.

La **falsificación** constituye un grave peligro para los consumidores y para las economías. La Unión deberá mejorar la evaluación del fenómeno y la toma en consideración de los aspectos represivos en los trabajos del futuro observatorio europeo de la falsificación y la piratería por un lado, y fomentar, para las infracciones cometidas a escala comercial, la armonización de sanciones penales en las legislaciones de los Estados miembros (a partir de las propuestas ya formuladas de la Comisión).

La Unión contribuirá también a reforzar el dispositivo jurídico internacional para luchar mejor contra estas formas de delincuencia económica y apoyar las capacidades de los países socios en la materia.

### **Estrategia antidroga**

**La estrategia antidroga de la UE (2005-2012)** favorece un enfoque global y equilibrado, basado en la reducción simultánea de la oferta y la demanda. Esta estrategia expirará durante el programa de Estocolmo. Deberá renovarse sobre la base de una evaluación profunda del plan de acción de lucha contra la droga de 2009-2012, llevada a cabo por la Comisión con el apoyo del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías y de Europol.

La actuación de la Unión deberá orientarse en función de cuatro principios:

- mejora de la coordinación y la cooperación a nivel nacional, europeo e internacional, en particular con algunas regiones del mundo,
- promoción de la difusión coherente del enfoque equilibrado del fenómeno de la droga en las organizaciones internacionales y en la cooperación con los terceros países,
- movilización de la sociedad civil, en particular, reforzando iniciativas como la Acción Europea sobre la Droga,
- refuerzo de la labor de investigación e información con el fin de tener acceso a datos fiables.

#### *4.3.2. Reducir la amenaza terrorista*

La Unión debe garantizar la movilización del conjunto de las herramientas destinadas a luchar contra el terrorismo. Las autoridades nacionales deben desarrollar mecanismos de prevención que permitan una detección precoz de las amenazas.

---

<sup>5</sup> Podrían inspirarse, por ejemplo, en el sistema de clasificación sobre la percepción de la corrupción establecido por Transparency International

Hay tres ámbitos prioritarios a este respecto.

Sobre la base de una evaluación de la eficacia de las políticas nacionales, deben ampliarse las iniciativas de lucha contra la **radicalización** en todos los medios vulnerables (en particular, las prisiones o las instituciones de formación). Deberá reforzarse la cooperación con la sociedad civil con el fin de comprender todas las causas del fenómeno y fomentar estrategias que favorezcan el abandono de las actividades terroristas. Al mismo tiempo, debe desarrollarse el diálogo intercultural e interreligioso con el fin de favorecer el conocimiento y la comprensión entre las distintas comunidades. El refuerzo de la lucha contra la xenofobia contribuirá también a erradicar estos fenómenos de radicalización.

**La utilización de Internet con fines terroristas** debe ser objeto de una mayor vigilancia, en particular, reforzando la capacidad operativa de las autoridades encargadas del control. Será necesario dotarse de medios técnicos adecuados e intensificar la cooperación entre los sectores públicos y privados. El objetivo es reducir la difusión de propaganda terrorista y el apoyo práctico a las operaciones terroristas. Esta cooperación debe también facilitar la identificación de los miembros de redes terroristas.

Los instrumentos de lucha contra la **financiación del terrorismo** deben adaptarse a las nuevas vulnerabilidades potenciales del sistema financiero y a los nuevos métodos de pago utilizados por los terroristas. Es necesario disponer de un mecanismo que permita la vigilancia adecuada de los flujos financieros y la identificación eficaz y transparente de las personas o los grupos susceptibles de financiar el terrorismo. Deberán elaborarse recomendaciones dirigidas a las organizaciones benéficas con el fin de aumentar la transparencia y la responsabilidad.

La Unión garantizará la conformidad de sus políticas con las normas internacionales y desempeñará un papel activo en los distintos foros multilaterales para luchar contra el terrorismo, en particular en las Naciones Unidas.

**El control del riesgo terrorista** requiere además acciones específicas de prevención. Es necesario establecer, con la colaboración de Europol, metodología basada en parámetros comunes para poder efectuar un análisis del grado de amenaza a nivel europeo. Será necesario aplicar el programa comunitario de **protección de las infraestructuras críticas**. Además de los sectores del transporte y la energía, este programa deberá incluir otras infraestructuras vitales para las poblaciones y la actividad económica (informática). Es preciso inventariar y someter a medidas de seguridad y rastreabilidad los materiales **NRBC** (nucleares, radiológicos, biológicos y químicos) que puedan utilizarse en atentados terroristas de gran alcance. Ello exige la cooperación con el sector privado y la instauración de un sistema de alerta sobre transacciones sospechosas. Del mismo modo, debe aplicarse el plan de acción de la Unión europea en materia de **explosivos** y debe desarrollarse la información sobre su seguridad. Deberá desarrollarse un marco legislativo para cubrir los peligros derivados de los precursores.

## **5. PROMOVER UNA SOCIEDAD MÁS INTEGRADA PARA EL CIUDADANO: UNA EUROPA RESPONSABLE Y SOLIDARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO**

Garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios en un contexto de envejecimiento de la población es uno de los principales retos de la Unión Europea para los próximos años. El papel de la inmigración en el crecimiento de la población de la Unión es importante y, a más largo plazo, su contribución a los resultados económicos de la Unión será esencial.

El desarrollo de una política común de inmigración y asilo será una de las prioridades principales para los próximos años, tal como se propuso en la Comunicación de junio de 2008. La solidaridad debe seguir siendo el centro de la política común y la Unión debe prestar un mayor apoyo a los Estados miembros más expuestos a la presión migratoria. La aplicación de los principios y objetivos del Pacto sobre inmigración y asilo constituirá la base de la actuación de la Unión en los próximos años. Se someterá regularmente a debate en el Consejo Europeo.

La intervención financiera en materia de gestión de la migración deberá ser objeto de una atención muy especial: habrá que llevar a cabo una evaluación para determinar si la estructura y las claves de distribución de los instrumentos internos actuales siguen correspondiendo a las necesidades de los Estados miembros y a los nuevos fenómenos migratorios.

## **5.1. Una política de inmigración dinámica**

La política de inmigración debe inscribirse en una visión a largo plazo que haga hincapié en el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana. Debe también estar en condiciones de gestionar una movilidad en aumento en un mundo cada vez más globalizado y de conceder importancia a los progresos sociales, económicos y culturales.

### *5.1.1. Consolidar el enfoque global*

Las cuestiones de la migración deben formar parte integrante de la política exterior de la Unión. Una gestión concertada de los flujos migratorios requiere una auténtica cooperación con los terceros países. **El enfoque global** constituye un marco coherente e innovador en el que hay que ahondar. A tal efecto, la Unión y sus Estados miembros deben:

- Trabajar activamente en la profundización del **diálogo** y la **asociación** con los terceros países, regiones y continentes, asociando sistemáticamente los países de origen, destino y tránsito. África, así como el Este y el Sureste de Europa seguirán constituyendo a este respecto prioridades, sin por ello excluir un diálogo y una estrecha cooperación con América Latina, el Caribe y Asia.
- Prever la celebración de nuevos acuerdos específicos que cubran las tres dimensiones del enfoque global – control de la migración ilegal (incluidas la readmisión y el apoyo al retorno voluntario y a la reintegración), promoción de la movilidad y de la inmigración legal y contribución al desarrollo, siguiendo el modelo de las asociaciones para la movilidad.
- Establecer un sistema eficaz y solidario de prevención de la migración ilegal, de gestión de la migración regular y de asistencia a los emigrantes que necesitan protección y asilo. Esto es especialmente necesario en el Mediterráneo.
- **Utilizar de manera coherente el conjunto de los instrumentos de política migratoria**, en particular, los perfiles migratorios, los programas de migración circular, las plataformas de cooperación y reforzar el papel de las **asociaciones para la movilidad**.
- Controlar más eficazmente **la inmigración ilegal y la trata de seres humanos** desarrollando la información relativa a las rutas migratorias, promoviendo la

cooperación en materia de vigilancia y control de las fronteras, y facilitando la readmisión mediante la promoción de medidas de acompañamiento al retorno.

- Desarrollar iniciativas adicionales en materia de **migración y desarrollo**: facilitación de las transferencias de fondos y consideración de las reducciones de transferencias vinculadas a la crisis financiera, implicación de las comunidades de emigrantes en el desarrollo de su país o región de origen y reducción de la fuga de cerebros.
- Movilizar los distintos instrumentos de cooperación de la Unión para **reforzar las capacidades** de las autoridades centrales, regionales y locales de los países terceros que deben gestionar las cuestiones migratorias, incluso con el fin de mejorar la capacidad de los terceros países para ofrecer una protección adecuada.

La Unión debe también centrarse en los vínculos entre la política de inmigración y otras políticas, como la política social, la económica y la comercial.

#### *5.1.2. Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral*

La inmigración económica deberá adaptarse mejor a las necesidades del mercado laboral en los Estados miembros. Esto permitirá tener más en cuenta las competencias de los inmigrantes y facilitar su integración. La Unión debe dotarse de un **marco común** en forma de régimen de admisión flexible que permita adaptarse al aumento de la movilidad y a las necesidades de los mercados laborales nacionales. Este marco común respetará plenamente las competencias de los Estados miembros en la determinación de los volúmenes de entrada de los nacionales de terceros países a efectos de empleo. Dos cuestiones deberán ser objeto de una atención especial en este contexto: la importancia de la movilidad intraeuropea de los inmigrantes y las consecuencias de la pérdida de empleo sobre la validez de la estancia.

Podría estudiarse la posibilidad de crear una función de observatorio<sup>6</sup> para facilitar el análisis y la comprensión de los fenómenos migratorios. Esta herramienta permitirá la difusión y la explotación sistemática de los trabajos y fuentes disponibles, así como la puesta a disposición de datos comparables sobre la migración. Deberá garantizarse la coordinación entre el observatorio y otras redes que se ocupan de las cuestiones migratorias.

Además, es indispensable establecer una correspondencia entre las competencias de los inmigrantes y las necesidades del mercado laboral de los Estados miembros. Por esta razón, la organización de la inmigración deberá basarse en la **evaluación global de las competencias** que Europa necesitará hasta 2020 teniendo en cuenta la situación económica.

Determinar las necesidades, no basta. También es preciso que la oferta y la demanda se ajusten. A este respecto, cabría prever la creación de una **plataforma europea de diálogo**. Esta plataforma permitiría definir el modo de mejorar la gestión de la migración laboral y cuáles son los ajustes del marco jurídico e institucional necesarios. Reuniría empresarios, sindicatos, agencias para el empleo de los Estados miembros, agencias de contratación y otras partes involucradas. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones y competencias entre la Unión Europea y los terceros países será un elemento también importante en este contexto.

---

<sup>6</sup> Que no será una agencia.

### 5.1.3. *Una política voluntarista, basada en un estatuto europeo para los inmigrantes legales*

Con el fin de que los efectos positivos de la inmigración legal beneficien al máximo a todas las partes implicadas – países de origen y destino, sociedades de acogida e inmigrantes – se hace necesario un enfoque claro, transparente, equitativo y respetuoso de las personas. A tal efecto, debería adoptarse un **Código de la inmigración** que garantizara a los inmigrantes legales un nivel de derechos uniforme y comparable al de los ciudadanos comunitarios. Esta codificación de los textos legislativos existentes incluirá, si fuere necesario, las modificaciones útiles para simplificar o completar las disposiciones existentes y mejorar su aplicación efectiva.

La reagrupación familiar es uno de los principales motivos de inmigración y representa una amplia parte de la inmigración legal. La Unión debe dotarse de normas comunes para administrar eficazmente la afluencia de emigrantes que se benefician de la **reagrupación familiar**. Teniendo en cuenta el escaso grado de armonización de las legislaciones nacionales, podría contemplarse una revisión de la Directiva tras una amplia consulta.

El potencial de enriquecimiento, económico y cultural, del que es portadora la inmigración no sólo puede concretarse con una mejora de la **integración en el país de acogida**. Esta mejora pasa por el incremento de los esfuerzos desplegados por el Estado, las autoridades regionales y locales y por una mayor implicación de la sociedad de acogida y de los propios inmigrantes. Podría desarrollarse un mecanismo conjunto de coordinación que permita apoyar la acción de los Estados miembros a partir de un marco de referencia común:

- la definición de prácticas conjuntas y módulos europeos para facilitar el proceso de integración, en particular para los recién llegados, que incluyan elementos esenciales como cursos de presentación y cursos de idioma, un fuerte compromiso de la sociedad de acogida y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida social;
- el desarrollo de indicadores comunes de evaluación de las políticas de integración;
- una apertura con relación a las otras políticas como la educación, la formación, la cultura, el empleo, el multilingüismo y la juventud; debe destacarse el papel crucial de las escuelas, en particular, las que ofrecen modelos pedagógicos portadores de los valores europeos;
- una mejor consulta e implicación de la sociedad civil, a partir del portal y del foro europeo sobre la integración.

### 5.1.4. *Un mejor control de la inmigración ilegal*

La prevención y la reducción de la inmigración ilegal en cumplimiento de los derechos humanos, así como de las actividades delictivas conexas es un complemento esencial al desarrollo de una política común en el ámbito de la inmigración legal. Es necesario acentuar, en particular, la lucha contra la redes.

**El empleo ilegal** debe ser combatido por medidas preventivas y represivas que garanticen al mismo tiempo la protección de los emigrantes que son víctimas del mismo. Será necesario acompañar y controlar la aplicación de la Directiva que prevea sanciones contra los empresarios.

Debe prevalecer la tolerancia cero con respecto al **tráfico y la trata de seres humanos**. Es necesario invertir los recursos humanos y financieros adecuados para aumentar los controles, en particular en el lugar de trabajo, y también para simplificar las condiciones de expedición de permisos de residencia a las víctimas.

Debe continuarse con la instauración de una **política de alejamiento y de retorno** eficaz que respete los derechos y dignidad de la persona. En diciembre de 2010 entrarán en vigor las normas establecidas por la Directiva sobre el retorno. Su aplicación se seguirá atentamente, muy especialmente por lo que se refiere a la ejecución efectiva de las medidas de alejamiento, la detención, las vías de recurso y el tratamiento de las personas vulnerables. Por otro lado, debe acompañarse de un refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros. A más largo plazo, y sobre la base de una evaluación de esta legislación, deberá concretarse el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones de alejamiento. Por otra parte, el registro obligatorio en el SIS de las prohibiciones de entrada dará pleno efecto a este principio.

Habrá que promover y reforzar activamente la **prioridad al retorno voluntario**, en particular en el marco de los instrumentos financieros existentes. Sin embargo, con demasiada frecuencia no pueden ejecutarse las medidas de alejamiento debido a obstáculos jurídicos o prácticos. A falta de normas claras, conviene examinar la oportunidad de dotarse, tras examinar las necesidades y prácticas nacionales, de normas comunes relativas a la aceptación **de los inmigrantes ilegales que no pueden ser alejados**. Por lo que se refiere a las **regularizaciones**, debe mejorarse el intercambio de información entre Estados miembros. Podrían desarrollarse directrices para su aplicación.

**Los menores no acompañados** que entran ilegalmente en el territorio de la Unión plantean un reto específico que deberá ser objeto de un examen detenido seguido de un plan de acción destinado a consolidar y completar los instrumentos legislativos y financieros aplicables y a reforzar las formas de cooperación con los países de origen, incluso por lo que se refiere a la simplificación del retorno de los menores a su país de origen.

## **5.2. Asilo: un espacio común y solidario de protección**

En 2008, se presentaron cerca de 240 000 solicitudes de asilo en la Unión Europea. Algunos Estado miembros se ven más afectados que otros debido bien al número de solicitudes recibidas, bien al porcentaje de solicitudes con relación a su población.

**La Unión debe continuar con el trabajo emprendido con el fin de convertirse en un verdadero espacio común y solidario de protección** basado en el respeto de los derechos fundamentales, en normas de protección elevadas y en la mejora general de la calidad de los sistemas nacionales, reforzando al mismo tiempo la lucha contra los abusos.

### *5.2.1. Un único espacio de protección*

La Unión ha hecho importantes avances hacia la creación de un régimen de asilo común europeo plenamente basado en la Convención de Ginebra y en los demás instrumentos internacionales aplicables. A lo largo de los últimos diez años se ha establecido una base común de normas. Deben adoptarse rápidamente las propuestas legislativas de la segunda fase

de armonización. El objetivo consiste en instaurar, a más tardar en 2012, un procedimiento único de asilo y un estatuto uniforme de protección internacional.

**A nivel operativo**, la Unión debe garantizar a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo los medios necesarios para el despliegue de sus capacidades. Todos los agentes encargados del examen de las solicitudes de asilo en los Estados miembros deberán seguir módulos de formación comunes. También se facilitará su acceso a información de calidad sobre los países de origen. Los órganos jurisdiccionales nacionales deben participar en este proceso. En 2013, previa evaluación, las tareas de la Oficina podrán reforzarse para tener en cuenta los progresos en materia de solidaridad y división de las responsabilidades.

El **control riguroso y la correcta aplicación** del acervo legislativo deben garantizar la credibilidad de este régimen así como la confianza mutua de los Estados miembros en la buena gobernanza de sus respectivos sistemas de asilo. Podrán establecerse mecanismos de evaluación periódica para facilitar la aproximación de los sistemas de asilo en los Estados miembros.

También debe mejorarse la **integración** de las personas que se beneficien de protección internacional teniendo en cuenta las condiciones de su llegada a la Unión. En este contexto, deberán encontrarse soluciones para los solicitantes de asilo que no obtengan el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, pero que tampoco puedan ser alejados por razones específicas.

La transposición y la aplicación de los instrumentos legislativos de la segunda fase, así como los progresos en la convergencia de las prácticas y medidas complementarias, serán objeto de una evaluación en profundidad. Sobre esta base, la Unión Europea formalizará antes de finales de 2014 **el principio de reconocimiento mutuo** de todas las decisiones individuales de concesión del estatuto de protección tomadas por las autoridades competentes en materia de asilo, permitiendo así las transferencias de protección sin que el legislador europeo haya de adoptar mecanismos específicos.

#### 5.2.2. *División de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros*

Debe establecerse una verdadera división de las responsabilidades para la acogida y la integración de los refugiados. Aunque la Unión ha decidido conservar los grandes principios del sistema de Dublín, debe también abrir nuevas vías.

Debe preverse un **mecanismo de reinstalación interna** entre los Estados miembros de las personas que se benefician de una protección internacional, sobre una base voluntaria y coordinada. Una primera etapa consistiría en introducir una programación sistemática de los créditos previstos en el marco del Fondo europeo para los refugiados de conformidad con este esfuerzo de solidaridad interno. Esta programación deberá tener en cuenta criterios objetivos. Este mecanismo podrá incluir el apoyo a la creación de plataformas permanentes de acogida y tránsito en algunos Estados miembros, así como acuerdos específicos para la organización de una asociación con el ACNUR. En paralelo a este primer enfoque, deberá llevarse a cabo el estudio de viabilidad y de las implicaciones jurídicas y prácticas del **tratamiento común de las solicitudes de asilo** dentro y fuera de la Unión. Este examen se realizaría de forma complementaria con el sistema europeo común de asilo y en cumplimiento de las normas internacionales pertinentes. Sobre la base de estos estudios y la evaluación del mecanismo de

solidaridad inicial, podría preverse un **sistema de solidaridad estabilizado** a partir de 2013. La Oficina de apoyo coordinaría este sistema.

La **solidaridad financiera intraeuropea** deberá reexaminarse. Desde hace 10 años se ha operado a través del Fondo europeo para los refugiados que ha ido acompañando las sucesivas fases de armonización. Deberán identificarse nuevos criterios de distribución o ámbitos de intervención que tengan en cuenta la evolución de la política común.

### 5.2.3. *Solidaridad con los terceros países*

La **solidaridad con los terceros países** enfrentados a flujos importantes de refugiados o que albergan grandes poblaciones de refugiados y desplazados es esencial. El **acceso a la protección** y el respeto del principio de no rechazo deben estar garantizados. Por otra parte, la Unión Europea apoyará el refuerzo de las capacidades de los terceros países para el desarrollo de sus propios sistemas de asilo y protección.

En este contexto, podrían considerarse nuevas responsabilidades de protección. Deberían facilitarse **procedimientos** de entrada **protegida** y la expedición de visados humanitarios, incluso con la ayuda de las representaciones diplomáticas o de cualquier otra estructura creada en los terceros países, en el marco de una estrategia global de gestión de las movilidades.

Con el fin de reforzar aún más la dimensión exterior de la política de asilo, la Unión podrá extender los **programas de protección regional** en asociación con el ACNUR y los países terceros interesados apoyándose en la Oficina de apoyo y en los instrumentos financieros exteriores comunitarios.

La Unión **profundizará** en sus esfuerzos en materia de **reinstalación** con el fin de ofrecer soluciones duraderas a los refugiados.

## 6. CONCLUSIÓN:

La Comisión desea que, después de un debate en profundidad con el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo pueda adoptar de aquí a finales del año un programa ambicioso basándose en la presente Comunicación. Partiendo de estos elementos, la Comisión propondrá un plan de acción que aplicará el programa de Estocolmo con el fin de determinar con precisión las acciones que deben emprenderse y la agenda para el período 2010- 2014.

## **ANEXO: Orientaciones prioritarias**

### **Promover los derechos de los ciudadanos: Una Europa de los derechos**

#### **Derechos fundamentales**

Para completar su sistema de protección de los derechos fundamentales, la Unión debe adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos.

Sobre la base de un informe publicado por la Comisión, la Unión determinará cómo facilitar el compartir la memoria de los crímenes totalitarios.

#### **Libre circulación**

La aplicación efectiva de la Directiva 2004/38 sobre la libre circulación de personas es esencial. La Comisión la acompañará de la publicación de directrices y controlará su aplicación.

En este contexto, se establecerá un sistema que permita a los ciudadanos disponer de actas del estado civil de forma fácil y gratuita. A largo plazo, la Unión deberá trabajar en el reconocimiento mutuo de los efectos de los certificados del estado civil.

#### **Respeto de la diversidad**

La Unión debe definir un enfoque común que le permita movilizar mejor los instrumentos financieros y jurídicos existentes para luchar contra las discriminaciones, el racismo, la xenofobia y la homofobia.

#### **Protección de las personas vulnerables**

Es preciso elaborar una estrategia europea ambiciosa sobre los derechos del niño. Debe reforzarse la actuación de la Unión en favor de la protección de las personas vulnerables y personas dependientes.

#### **Protección de datos**

La Unión debe dotarse de un régimen único de protección de los datos personales que cubra el conjunto de las competencias de la Unión. Debe estudiarse la creación de una certificación europea para las tecnologías, los productos y los servicios respetuosos de la intimidad. La protección de los datos exige una fuerte cooperación internacional. La Unión debe contribuir a la elaboración y a la promoción de normas internacionales en la materia.

#### **Participación en la vida democrática**

De cara a las elecciones europeas de 2014, la Unión introducirá medidas innovadoras dirigidas a los ciudadanos para fomentar su participación.

#### **Protección consular**

Es preciso renovar el marco de coordinación y cooperación en materia de protección consular.

### **Facilitar la vida de los ciudadanos: Una Europa del derecho y la justicia**

El reconocimiento mutuo sigue siendo la piedra angular de la constitución del espacio judicial europeo.

En materia civil, debe suprimirse el exequátur de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y extenderse el reconocimiento mutuo a las materias no cubiertas.

En materia penal, debe seguir aplicándose el principio de reconocimiento mutuo en todas las etapas del procedimiento.

El reconocimiento mutuo debe ampliarse también a las medidas de protección de las víctimas y testigos, así como a la privación de derechos.

Con el fin de consolidar la confianza mutua entre los sistemas judiciales, la formación de los profesionales de la justicia debe reforzarse y apoyarse con el desarrollo de herramientas comunes. Deben aumentar los intercambios entre profesionales, en particular gracias al foro de la justicia y a las actividades de las distintas redes que deberán coordinar mejor sus actividades.

El desarrollo del reconocimiento mutuo deberá acompañarse de una evaluación profunda de la aplicación de las políticas de la Unión en materia de justicia. La Unión deberá también apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar sus sistemas judiciales.

La Unión debe dotarse de una base de normas comunes para aproximar las legislaciones nacionales en los ámbitos de delitos particularmente graves y típicamente transfronterizos. Por otra parte, la Unión deberá recurrir cuando proceda al Derecho penal para garantizar la aplicación eficaz de sus políticas dentro del respeto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En materia civil, las legislaciones deberán ser objeto de una aproximación relativa a las normas mínimas para algunos aspectos del procedimiento civil o por lo que se refiere al derecho de custodia.

**Facilitar el acceso a la justicia debe ser una prioridad.** La Unión deberá trabajar para reforzar los dispositivos de ayuda judicial existentes, movilizar los medios electrónicos (e-justicia), y, en particular, procurar facilitar el acceso de los ciudadanos a la traducción y a la interpretación judicial. Asimismo, deberá efectuarse un trabajo sobre la simplificación de los trámites de legalización de los actos y documentos. Debe mejorarse el apoyo a las víctimas de delitos, en particular en los casos de ámbito transnacional.

**Deben mobilizarse los medios jurídicos para apoyar la actividad económica.** Debe mejorarse la ejecución de las resoluciones judiciales, en particular mediante la creación de un procedimiento de embargo bancario europeo. Los trabajos destinados a crear un marco común de referencia en materia de derecho contractual podrán utilizarse en las futuras propuestas legislativas. También podrán desarrollarse contratos modelo. Deberá continuarse con la armonización relativa a la ley aplicable en materia de pólizas de seguros y Derecho de sociedades. Por otra parte, la Unión podrá recurrir al Derecho penal cuando sea necesario para sancionar los comportamientos abusivos en el ámbito financiero.

**Una Europa que protege**

La Unión y los Estados miembros velarán por reforzar la formación de los profesionales de la seguridad, en particular mediante la creación de programas de intercambio adaptados (tipo «Erasmus»).

La Unión debe dotarse de un modelo europeo de información destinado a reforzar sus capacidades de análisis estratégico y cooperación operativa.

La Unión deberá concebir una arquitectura de los sistemas de información que garantice la interoperatividad, la coherencia y la adaptación a las necesidades.

Las prioridades de la estrategia de seguridad interior deben ser apoyadas por actividades de investigación y desarrollo con el fin de promover una utilización óptima de las tecnologías más modernas.

Con el fin de apoyar estos esfuerzos, podría estudiarse el establecimiento de un fondo para la seguridad interior.

Deberán movilizarse todas las herramientas jurídicas y operativas para impedir que los delincuentes se aprovechen del espacio sin fronteras. La cooperación policial operativa deberá mejorarse facilitando la acción de la policía fuera de las fronteras nacionales y estableciendo un modelo de centro de cooperación policial y aduanera.

Europol debe desempeñar un papel central en la coordinación, el intercambio de información y la formación de los profesionales.

La seguridad de la Unión exige reforzar la cooperación policial con Estados terceros, especialmente con los Estados vecinos cercanos.

La Unión deberá establecer un marco europeo completo para la obtención de pruebas.

El sistema de intercambio de los registros de antecedentes penales establecido debe completarse y utilizarse plenamente (más amplia utilización e inclusión de los nacionales de Estados terceros).

La Unión debe dotarse de un marco jurídico sobre las garantías procesales mínimas y promover las experiencias piloto en materia de alternativas al encarcelamiento.

La Unión debe establecer una gestión integrada de las fronteras que permita la fluidez de la entrada de las personas en la Unión, garantizando al mismo tiempo la seguridad de su territorio y la lucha contra la inmigración clandestina. Debe establecerse un sistema de control coherente en los puntos de paso que cubra todos los tipos de controles («one stop shop»). Se ha de reforzar el papel de coordinación de Frontex y desarrollar sus capacidades operativas así como la coherencia de su acción con la de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Eurosur deberá establecerse paulatinamente.

Los sistemas de información (SIS II y VIS) deberán entrar plenamente en fase operativa. Deberá establecerse un sistema de registro electrónico de las entradas y salidas y un programa de viajeros registrados. Deberá estudiarse la conveniencia de un sistema previo de autorización de viaje.

La Unión debe establecer un visado Schengen europeo. Se crearán centros comunes de expedición de visados en los Estados terceros, preludeo de una autoridad consular común. La

celebración de acuerdos de simplificación con los Estados terceros se proseguirá en paralelo con la revisión regular de las listas de Estados sujetos a la obligación de visado. El sistema de visado europeo deberá evolucionar progresivamente hacia un sistema de expedición basado en la valoración del riesgo individual y no del riesgo de la nacionalidad.

La Unión debe establecer una política europea de lucha contra la delincuencia organizada, basado en la movilización óptima de todas las herramientas disponibles. Se centrará en cinco grandes tipos de delitos de manera prioritaria:

La Unión debe luchar contra la trata de seres humanos, combatiendo más eficazmente las redes de paso ilegal de fronteras, mejorando el trabajo de información y análisis estratégico, estableciendo mecanismos de obtención de pruebas adaptados y mejorando la asistencia a las víctimas.

La Unión debe combatir la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, en particular favoreciendo el intercambio de información sobre personas condenadas. Se tratará también de establecer una estrecha cooperación con el sector privado con el fin de identificar y cerrar o bloquear el acceso a los sitios con contenido pederasta. La Unión debe clarificar las normas jurídicas aplicables a la delincuencia informática y crear una plataforma europea de señalización de los delitos en Europol con el fin de combatir más eficazmente este fenómeno.

La Unión debe reducir las oportunidades que ofrece una economía globalizada a la delincuencia organizada, en particular en un contexto de crisis que exacerba la vulnerabilidad del sistema financiero, reforzando su acción en materia de lucha contra la delincuencia económica. Debe reforzar sus capacidades de investigación y análisis financiero criminal, identificar mejor el comportamiento abusivo de los mercados, mejorar el marco operativo en materia de confiscaciones y recuperación de los activos de la actividad delictiva, luchar contra la corrupción y establecer un dispositivo disuasorio de lucha contra la falsificación.

La Unión debe continuar y profundizar en su estrategia antidroga que aboga por un enfoque global y equilibrado basado en la reducción simultánea de la oferta y la demanda. Será necesario mejorar la cooperación con algunas regiones del mundo, implicar plenamente a la sociedad civil y reforzar la labor de investigación sobre este tema.

La Unión debe controlar la amenaza terrorista y trabajar de forma eficaz para evitar la radicalización, la utilización creciente de Internet por los terroristas y la financiación del terrorismo.

La Unión debe reforzar el Mecanismo de Protección Civil para apoyar y completar las acciones de los Estados miembros, incluso en materia de «análisis de los riesgos y de capacidad de respuesta».

La Unión debe reforzar las herramientas de control del riesgo terrorista. Se trata, en particular, de extender y aplicar el programa de protección de las infraestructuras críticas, de establecer una estrategia europea destinada a hacer frente a los riesgos que plantean los materiales NRBC (nucleares, radiológicos, biológicos y químicos) y de aplicar el plan de acción sobre los explosivos.

**Promover una sociedad más integrada para el ciudadano: una Europa responsable y solidaria en materia de inmigración y de asilo**

La Unión debe promover una política de inmigración dinámica y equitativa.

Debe utilizar plenamente y profundizar en el enfoque global, que permite una gestión concertada de los flujos migratorios en asociación con los terceros países. Las cuestiones de migración forman parte integrante de la política exterior de la Unión.

La Unión debe promover el efecto positivo de la migración sobre el desarrollo de los países de origen.

La Unión debe dotarse de un marco común que establezca un régimen de admisión flexible de los emigrantes con el fin de adaptarse a la movilidad creciente y a las necesidades de los mercados de trabajo nacionales.

Para que todas las partes implicadas saquen el máximo partido a los beneficios de la inmigración legal, la Unión debe dotarse de un código de la inmigración y de normas comunes para gestionar eficazmente la reagrupación familiar, y apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en materia de integración por medio de un mecanismo conjunto de coordinación.

Controlar mejor la inmigración ilegal es un complemento esencial del desarrollo de una política común en el ámbito de la inmigración legal. La Unión debe luchar contra el empleo ilegal y proseguir una política de alejamiento y retorno eficaz, utilizando plenamente los instrumentos existentes. La Unión debe promover el retorno voluntario y prestar una atención especial a los menores no acompañados. La Unión debe convertirse en un verdadero espacio común y solidario de protección, con un único procedimiento de asilo y un estatuto uniforme de protección internacional.

Debe garantizarse el reparto de responsabilidades en materia de acogida e integración de los refugiados, incluso mediante el establecimiento de un mecanismo voluntario de redistribución entre los Estados miembros y un tratamiento común de las solicitudes de asilo. Es necesario ejercer un control riguroso y la correcta aplicación del acervo legislativo, garantías de la credibilidad del sistema europeo común de asilo y de la confianza entre los Estados miembros. A más largo plazo, el principio de reconocimiento mutuo de todas las decisiones de concesión de estatuto de protección facilitará las transferencias de protección.

La Unión debe reforzar la cooperación operativa y conceder a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo los medios necesarios para el despliegue de sus capacidades.

Debe proseguirse una política de asilo solidaria con los países terceros que se enfrentan a flujos importantes de refugiados. La Unión deberá ampliar los programas de protección regional y profundizar en sus esfuerzos en materia de reinstalación.