

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 23.3.2011
COM(2011) 149 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Protección consular para los ciudadanos de la UE en terceros países:
Situación actual y perspectiva futura**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Protección consular para los ciudadanos de la UE en terceros países: Situación actual y perspectiva futura

Todo ciudadano de la UE que se encuentre viajando o residiendo en un país tercero en el que el Estado miembro del que es nacional no está representado, tiene derecho, en virtud de los Tratados de la UE, a beneficiarse de la **protección de las autoridades diplomáticas y consulares** de cualquier otro Estado miembro **en las mismas condiciones que los nacionales** de ese Estado.

El derecho a obtener protección consular¹ de un Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro es uno de los derechos específicos que el Tratado concede a los ciudadanos de la UE. Añade una **dimensión externa** al concepto de **ciudadanía de la Unión** y refuerza la percepción de la solidaridad europea y la identidad de la Unión Europea en terceros países.

El objetivo de la presente Comunicación consiste en hacer el balance de la contribución de la Unión Europea a una protección consular efectiva en terceros países, tal como se anuncia en el Plan de acción 2007-2009² de la Comisión, y en presentar la vía que debe seguirse basándose en la experiencia adquirida así como en el marco institucional renovado.

La Comunicación cumple con la obligación de la Comisión en virtud del Tratado de informar cada tres años sobre la aplicación del artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre la protección consular, según lo anunciado por la Comisión en su informe en virtud del artículo 25 del TFUE sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2007-2010³.

La presente Comunicación también contribuye a aplicar la Acción 8 del «**Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 - Suprimir los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE**»⁴, una iniciativa estratégica de la Comisión que se centra en los obstáculos que siguen encontrando los ciudadanos, en particular en sus desplazamientos transfronterizos, y que presenta soluciones para eliminar estos obstáculos.

La Comunicación constituye una primera respuesta al Consejo Europeo, que invitó a la Comisión el 2 de febrero de 2009, en el Programa de Estocolmo, a «estudiar las medidas oportunas para establecer la coordinación y la cooperación necesarias a efectos de facilitar la protección consular de conformidad con el artículo 23 del TFUE»⁵.

¹ La protección consular consiste en prestar asistencia y apoyo a los ciudadanos que se encuentran en el extranjero, ya se trate de los nacionales propios o de nacionales a los que un país se ha comprometido a prestar asistencia.

² COM(2007) 767 final.

³ COM(2010) 602 final.

⁴ COM(2010) 603 final.

⁵ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1 - El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, documento 17024/09 del Consejo de 2 de diciembre de 2009, p. 11.

1. SITUACIÓN ACTUAL

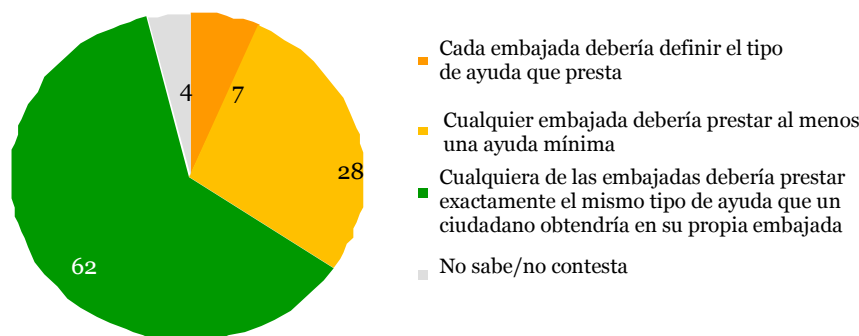
Se espera que la necesidad de protección consular para los ciudadanos de la UE aumente en los próximos años. Según las estadísticas de Eurostat⁶, el número de viajes efectuados por ciudadanos de la UE a terceros países pasó de más de 80 millones en 2005 a más de 90 millones en 2008, y se prevé que siga aumentando⁷. Se estima que más de 30 millones de ciudadanos de la UE viven permanentemente en un país tercero, pero sólo en Estados Unidos, China y Rusia están representados todos los Estados miembros. Las últimas grandes crisis han afectado a un considerable número de ciudadanos de la UE en terceros países (por ejemplo, en Libia, Egipto y Bahreín después de los levantamientos democráticos de la primavera de 2011; Japón después del terremoto de marzo de 2011; Haití después del terremoto de enero de 2010 y la nube de cenizas volcánicas de Islandia en la primavera de 2010)⁸ y ello ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con protección consular independientemente de la nacionalidad del ciudadano de la UE. Más de 100 000 ciudadanos de la UE se encontraban en estos países cuando ocurrieron las crisis. En estas circunstancias, resulta especialmente relevante reforzar la eficacia del derecho de los ciudadanos de la UE a contar con asistencia en terceros países para las distintas necesidades (por ejemplo, ayuda práctica, salud o transporte). Con unos presupuestos públicos sujetos a presión, la Unión Europea y los Estados miembros deben fomentar la cooperación con el fin de optimizar una utilización eficaz de los recursos.

⁶ Base de datos relativa a la población, parte dedicada al turismo; estos datos se refieren a los viajes de placer y a los viajes profesionales de más de un día.

⁷ La Organización Mundial del Turismo prevé un nuevo aumento significativo para el período 2010-2020.

⁸ **Libia** (donde están representados 8 Estados miembros): cerca de 6 000 ciudadanos de la UE se encontraban en dicho país al principio de la crisis y el 9 de marzo de 2011 todavía permanecían allí 1 345; desde entonces, los Estados miembros buscaron medios de evacuación para al menos 52 ciudadanos. **Egipto** (donde están representados 22 Estados miembros): al menos 100 000 ciudadanos de la UE (en su mayoría turistas en la región del Mar Rojo). **Bahreín** (donde están representados 4 Estados miembros): hay al menos 8 800 ciudadanos de la UE. **Japón** (donde están representados todos los Estados miembros salvo Chipre y Malta): hay cerca de 37 000 ciudadanos de la UE. **Haití** (después del terremoto de 2010): cerca de 2 700 ciudadanos de la UE. **Crisis de las cenizas volcánicas de Islandia** (primavera de 2010): se cancelaron más de 100 000 vuelos. Las cifras son estimaciones basadas en fuentes de los Estados miembros y de la Comisión.

Tipo o nivel de ayuda que deberían prestar las embajadas a los ciudadanos de la UE



P5. Si se encuentra usted en un país en el que [Estado miembro de la nacionalidad del encuestado] no tiene embajada, usted tiene derecho, como ciudadano de la UE, a obtener ayuda de la embajada de cualquier otro Estado miembro de la UE. El tipo o nivel de ayuda que obtenga dependerá de a qué embajada se dirija. ¿Con qué afirmación está usted más de acuerdo?

Base: todos los encuestados, % UE27

Si bien la protección consular proporcionada por los Estados miembros varía, la mayoría de los ciudadanos de la UE⁹ (62 %) esperan beneficiarse del mismo tipo de asistencia independientemente de la embajada del Estado miembro a la que se dirijan; un tercio (28 %) espera al menos un nivel mínimo de ayuda de cualquier Estado miembro.

1.1. Nuevo marco jurídico

El Tratado de Lisboa tiene en cuenta la **mayor necesidad de conferir una dimensión europea a la protección consular**; refuerza y clarifica la capacidad de la Unión para actuar. El derecho de los ciudadanos de Estados de la UE no representados a beneficiarse de la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de otros Estados miembros en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado está consagrado en los artículos 20, apartado 2, letra c), y 23 del TFUE y en el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De conformidad con la redacción de estas tres disposiciones, los ciudadanos de la UE tienen el «derecho de acogerse [...] a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado». Esto confiere un derecho individual claro¹⁰ a los ciudadanos de un Estado miembro a gozar de un trato igual por las autoridades consulares de otro Estado miembro en el territorio de un tercer país en el que su propio Estado miembro no esté representado. El estatuto de ciudadano de la Unión debería constituir el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros¹¹ y el Derecho de la Unión confiere derechos individuales entre otras cosas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos legales de los ciudadanos.

⁹ Eurobarómetro, marzo de 2010.

¹⁰ Véanse los asuntos Lütticke, 57/65 y Van Gend & Loos, 26/62. El artículo 23, apartado 2, del TFUE ya no establece que los Estados miembros tomen las disposiciones necesarias entre ellos. El artículo 23, apartados 1 y 2, del TFUE permite simplemente a los Estados miembros adoptar las disposiciones internas necesarias.

¹¹ Asunto Grzelczyk, C-184/99.

El derecho a la protección por parte de las autoridades consulares y diplomáticas consagrado en el artículo 23 del TFUE está **sometido a un control jurisdiccional**. Las disposiciones que figuran en la Segunda Parte del TFUE están siendo objeto de una revisión completa por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los órganos jurisdiccionales nacionales deben aplicar el artículo 23 del TFUE al igual que cualquier otra disposición del Derecho de la Unión; el derecho a un recurso judicial es un principio general del Derecho que vincula a los Estados miembros y a las instituciones cuando aplican el Derecho de la Unión¹²; este principio está consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Los ciudadanos de la UE no representados tienen derecho a que su solicitud de protección consular se tenga en cuenta debidamente; toda decisión de denegación puede ser objeto de un recurso judicial y, según jurisprudencia reiterada en materia de responsabilidad del Estado, puede generar responsabilidad por el perjuicio causado.

En la situación jurídica anterior, los Estados miembros debían establecer entre ellos las normas necesarias¹³. Se adoptaron dos decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (Decisión 95/553/CE, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares¹⁴, y Decisión 96/409/PESC relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje¹⁵). El Tratado de Lisboa abandona la lógica anterior de toma de decisiones intergubernamentales *sui generis*. El artículo 23, párrafo segundo, del TFUE confiere a la Comisión¹⁶ el **derecho de iniciativa legislativa**, es decir, de proponer **directivas que establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección**. Previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada¹⁷.

El Tratado de Lisboa también establece la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)¹⁸, que comenzó su andadura el 1 de enero de 2011. La Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE¹⁹ especifica en su artículo 5, apartado 10, que las delegaciones de la Unión apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la UE en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos.

1.2. La protección consular actual de los ciudadanos de la UE

En la actualidad, los ciudadanos no están suficientemente informados del derecho a la igualdad de trato por lo que se refiere a la protección consular que tienen en virtud del Tratado. El número de casos en que ciudadanos de la UE han solicitado protección consular a otro Estado miembro es muy reducido y los datos y estadísticas pertinentes no son recogidos por todos los Estados miembros. El 15 de junio de 2010, la Comisión concluyó una **consulta pública** sobre la ciudadanía europea, en particular, sobre la protección consular. Las cuestiones planteadas se discutieron en el marco de una conferencia sobre la ciudadanía que se celebró los días 1 y 2 de julio de 2010, con la participación de partes interesadas. Representantes de la sociedad civil y de medios universitarios alegaron que, en el nuevo

¹² Asunto Oleificio Borelli, C-97/91.

¹³ Véase el artículo 20 del TCE.

¹⁴ DO L 314 de 28.12.1995, p. 73.

¹⁵ DO L 168 de 16.7.1996, p. 4.

¹⁶ Artículo 17.2 del TUE.

¹⁷ Artículo 16.3 del TUE.

¹⁸ Artículo 27 del TUE.

¹⁹ DO L 201 de 3.8.2010, p. 30 (documento 2010/427/UE del Consejo).

marco institucional, la Comisión debería intensificar sus esfuerzos para lograr una mayor eficacia del artículo 23 del TFUE. El Parlamento Europeo ha recordado repetidamente a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen la aplicación práctica de la protección consular²⁰.

En aras de una mayor eficacia, la Comisión considera que se necesitan mayores esfuerzos para:

- informar a los ciudadanos de la UE por lo que se refiere al derecho a dirigirse a embajadas o consulados de Estados miembros distintos al suyo propio, la manera de acceder a estos servicios, así como el tipo de ayuda que pueden ofrecer;
- sensibilizar a los funcionarios consulares nacionales por lo que respecta a la dimensión de la protección consular de la UE;
- aumentar la seguridad jurídica por lo que se refiere al ámbito de aplicación, las condiciones y los procedimientos de la protección consular;
- mejorar el reparto de los costes y la utilización de los recursos, en particular, en situación de crisis.

Las políticas europeas deben aspirar a lograr resultados en beneficio de los ciudadanos de la Unión. El Tratado de Lisboa ofrece nuevas oportunidades para mejorar la protección consular de los ciudadanos de la UE no representados. La Comisión trabajará en **estrecha asociación** con el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior y las otras partes interesadas, sobre las acciones propuestas en la tercera parte de la presente Comunicación.

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo» (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=EN>).

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2007, sobre el Libro Verde: La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=EN&ring=A6-2007-0454>).

En esta Resolución, el Parlamento, entre otras cosas, «sugiere a la Comisión que proponga sin demora al Consejo -independientemente de su obligación de elaborar un informe trienal sobre la ciudadanía de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Tratado CE- la adopción de conceptos comunes y directrices vinculantes con el fin de establecer normas comunes en materia de protección consular; pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos en materia de comunicación e información, en particular, mediante el establecimiento de un número de teléfono europeo único de emergencia que figure en el pasaporte de los ciudadanos de la Unión junto al artículo 20 del Tratado CE y que permita a todo ciudadano de la Unión ponerse en contacto con un centro de información que le posibilite obtener todos los datos necesarios en caso de encontrarse en una situación crítica que desemboque en el proceso de protección consular, y, en particular, la elaboración de la lista actualizada de los datos de las embajadas y los consulados de los Estados miembros a los que tiene derecho a dirigirse; este número podría estar centralizado en Bruselas; pide a la Comisión que, una vez que se haya ratificado el Tratado de Lisboa, le presente una propuesta de modificación de la Decisión 95/553/CE con el fin de incluir expresamente: la protección diplomática, la identificación y repatriación de restos mortales, y la simplificación de los procedimientos de concesión de anticipos o ayudas económicas».

2. INVENTARIO - PLAN DE ACCIÓN 2007-2009 Y POSTERIOR

En su Plan de acción 2007-2009, la Comisión propuso una serie de medidas destinadas a reforzar la protección por parte de las autoridades diplomáticas y consulares, que pueden agruparse en tres categorías: 1) medidas de información; 2) refuerzo y aclaración de la protección; 3) intensificación de los esfuerzos comunes en situación de crisis y por lo que se refiere a los recursos comunes.

2.1. Medidas de información

2.1.1. Información destinada a los ciudadanos de la UE

Para informar a los ciudadanos de la UE, la Comisión adoptó, el 5 de diciembre de 2007, una recomendación en la que invitaba a los Estados miembros a **reproducir el texto de la primera frase del artículo 20 TCE** (que corresponde al artículo 23 TFUE) **en los pasaportes nacionales** expedidos después del 1 de julio de 2009. La mayoría de los Estados miembros reaccionaron de manera positiva y decidieron incluir la frase o una paráfrasis de la misma en sus nuevos pasaportes²¹. Algunos Estados miembros no lo harán o aún no decidido nada a este respecto²².

La Comisión lanzó también una **campaña de información**. En marzo de 2008, carteles explicando la disposición del Tratado sobre protección consular, redactados en un lenguaje accesible, se enviaron a 35 grandes aeropuertos de todos los Estados miembros, en cooperación con el Consejo Internacional de Aeropuertos (CIA). En junio de 2008, se envió material informativo a más de 10 000 agencias de viaje en 15 Estados miembros, en cooperación con la Asociación de Agencias de Viajes y Operadores Turísticos de la Comunidad Europea (ECTAA).

2.1.2. Seminarios para funcionarios consulares

En el marco del seguimiento de su Plan de acción, la Comisión organizó, conjuntamente con las Presidencias de la UE, varios seminarios para debatir problemas comunes y facilitar el intercambio de información. Estos seminarios comenzaron con la Presidencia portuguesa, en **Lisboa**, en noviembre de 2007. Por lo que se refiere a los ciudadanos de la UE no representados, un hilo conductor fue que la cooperación *in situ* se basa en gran parte en acuerdos *ad hoc* y en contactos informales. Los seminarios siguientes tuvieron lugar en **Liubliana** (junio de 2008), **Estrasburgo** (octubre de 2008), **Praga** (abril de 2009) y **Bruselas** (septiembre de 2010). Los seminarios de Liubliana, Praga y Bruselas se centraron en la protección consular en situaciones de crisis, mientras que el de Estrasburgo se centró en el papel de los consulados de los Estados miembros dentro de la UE. Estos seminarios demostraron que existían posibilidades de cooperación para el futuro, en particular mediante una formación adecuada y el reembolso financiero en situaciones de crisis.

²¹ BE, BG, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, HU, PL, RO, SI, SE y UK.

²² CZ, DK, EE, IE, PL, PT, SK y FI.

2.2. Definición del alcance de la protección consular para los ciudadanos de la UE

2.2.1. *Análisis comparativo de las normas y prácticas*

El alcance de la protección consular varía de un Estado miembro a otro. Estas divergencias pueden dificultar la cooperación y la coordinación de las autoridades consulares y diplomáticas. La Comisión realizó un **análisis comparativo** de la amplitud y naturaleza de estas divergencias²³. Las normas nacionales en el ámbito de la protección consular divergen significativamente (por ej. por lo que se refiere al nivel de las tasas), pero también presentan numerosos elementos comunes y diversas buenas prácticas (por ej. poner en contacto a las víctimas de delitos violentos con organizaciones de apoyo). Las **prácticas comunes** incluyen las situaciones cotidianas en las que todos los consulados y misiones de los Estados miembros prestan asistencia (por ej. en caso de muerte, accidente o enfermedad grave, detención o retención) y la asistencia prestada en estos casos (por ej., en caso de accidente o enfermedad grave, todos los Estados miembros informan a la familia del ciudadano de la UE, le proporcionan información sobre la atención médica disponible, etc.). Se determinaron los ámbitos en los que podrían compartirse buenas prácticas (por ej. en casos de enfermedad mental).

2.2.2. *Ampliación del alcance y los procedimientos*

Los miembros de la familia de ciudadanos de la UE que tienen la nacionalidad de terceros países están a menudo excluidos de la asistencia consular. Cuando estos miembros se benefician de una asistencia, las categorías de personas en cuestión varían, así como las circunstancias en las que se les concede la asistencia. Las decisiones parecen tomarse caso por caso, sin basarse en criterios claros, aunque las normas aplicadas a las familias en tiempos de crisis parecen aplicarse de manera más flexible.

Los ciudadanos de la UE en situación de desamparo pueden encontrarse en situaciones en las que estén desprovistos de los medios financieros necesarios (por ej. después de haber sido víctimas de un delito). La Comisión examinó los procedimientos relativos a los **anticipos financieros**. Los Estados miembros conceden anticipos financieros a ciudadanos en desamparo exclusivamente en circunstancias bien definidas y siempre que se cumplan condiciones estrictas. Por lo que se refiere al reembolso de estos anticipos, no suele utilizarse el formulario adjunto al artículo 6 de la Decisión 95/553/CE. Por lo que se refiere a la **identificación y repatriación de fallecidos**, 16 Estados miembros han ratificado el Acuerdo sobre el traslado de cadáveres del Consejo de Europa de 1973²⁴. El Acuerdo simplifica los trámites necesarios para el traslado internacional de cadáveres, creando un «salvoconducto» uniforme. De acuerdo con su Plan de acción, la Comisión invitó a los Estados miembros a adherirse al Acuerdo. No obstante, no se han registrado progresos significativos en la ratificación, condición previa para iniciar negociaciones multilaterales en este ámbito.

El Derecho Internacional establece que la protección consular de un ciudadano por otro Estado requiere el **consentimiento del Estado de recepción**. Se alega que, de conformidad

²³ Estudio comparativo sobre la legislación y las prácticas de los Estados miembros en el ámbito de la protección consular.

²⁴ Acuerdo sobre el traslado de cadáveres, Estrasburgo, 26.10.1973.

con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares²⁵, basta con una notificación unilateral dirigida al tercer país, lo que requeriría no obstante que los 27 Estados miembros notificasen unilateralmente al tercer país. La Comisión ha instado a los Estados miembros a que incluyan una **cláusula de consentimiento** en los futuros acuerdos bilaterales con terceros países, esto es, una cláusula que prevea que un tercer país acepte que las autoridades consulares y diplomáticas de un Estado miembro representado puedan ofrecer protección a los nacionales de Estados miembros no representados, en las mismas condiciones que a sus propios nacionales. La Comisión, teniendo en cuenta debidamente las especificidades de cada negociación, propuso incluir una cláusula de consentimiento en los acuerdos mixtos celebrados con algunos terceros países. Las negociaciones están en curso.

2.3. Esfuerzos conjuntos en situación de crisis e *in situ*

2.3.1. Protección consular en situación de crisis

En crisis recientes, la Comisión ha apoyado la asistencia de los Estados miembros a los ciudadanos de la UE de distintas formas. *In situ*, sus Delegaciones prestaron ayuda en casos concretos. El Tratado prevé que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la UE a la protección consular según lo previsto en el Tratado²⁶. Las Delegaciones de la UE apoyan a los Estados miembros, a petición de éstos, particularmente en caso de crisis. Se creó una línea presupuestaria específica para que las Delegaciones de la UE puedan aportar, en caso de que se les solicite, apoyo logístico. Esto ocurrió en la crisis de Gaza, en enero de 2009, cuando se evacuó a cerca de 100 personas en autobuses blindados, gracias al apoyo prestado por la Delegación de la UE.

Desde noviembre de 2007, puede recurrirse al **Mecanismo de Protección Civil de la UE («el Mecanismo»)** con el fin de apoyar la ayuda consular a los ciudadanos de la UE en emergencias importantes en terceros países en actuaciones de protección civil si así lo solicitan las autoridades consulares de los Estados miembros²⁷. Cuando se activa el Mecanismo, el Centro de Control e Información (CCI) de la Comisión Europea, que es el centro operativo del Mecanismo, proporciona acceso a una amplia red de recursos de protección civil disponibles de los 31 países participantes (Estados miembros, países del EEE y Croacia), lo que permite poner en común y movilizar recursos (por ejemplo, medios de transporte, asistencia médica y evacuación, refugio temporal, etc.) e intercambiar información. Después de los atentados terroristas de Bombay, en noviembre de 2008, un avión de evacuación sanitaria sueco, cofinanciado por la Comisión a través del CCI, evacuó a seis europeos heridos. Recientemente, se volvió a activar el Mecanismo en el contexto de la crisis de Libia para ayudar a las autoridades consulares en la rápida evacuación de los ciudadanos de la UE. El CCI contribuyó a las operaciones de los Estados miembros facilitando la puesta en común de transporte, buscando medios de transporte adicionales para la evacuación y cofinanciando los costes de transporte para determinados activos de los Estados miembros. Por ejemplo, Hungría puso a disposición un avión, cofinanciado a través

²⁵ «Prevía notificación adecuada al Estado de acogida, una oficina consular del Estado de origen podrá ejercer funciones consulares en el Estado de acogida en nombre de un tercer Estado, siempre que el Estado de acogida no se oponga».

²⁶ Estas operaciones se basan en los artículos 20, apartado 2, letra c), y 23 del TFUE, sobre la protección de los ciudadanos de la UE no representados en terceros países por su Estado miembro, y en el artículo 35 del TUE, que establece la función de las Delegaciones de la UE en la aplicación del artículo 20, apartado 2, letra c), del TFUE, en cooperación con las misiones de los Estados miembros.

²⁷ Artículo 2, apartado 10, de la Decisión 2007/779/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007.

del CCI, para evacuar de Trípoli a 29 rumanos, 27 húngaros, 20 búlgaros, 8 alemanes, 6 checos y otros 6 ciudadanos de la UE y de terceros países. Una estrecha colaboración con las autoridades militares permitió que el CCI operase como centro de información entre quienes proporcionaron el transporte y las autoridades consulares.

En las crisis recientes (por ejemplo, Libia, Egipto, Haití y la nube de cenizas volcánicas de Islandia), la asistencia consular estuvo coordinada mediante **teleconferencias y la red segura de la UE** para compartir información con las autoridades consulares de la UE (**«Consular On-Line»**), servicios proporcionados por el Centro de Situación de la UE. Esta herramienta de coordinación resultó útil para evaluar la situación *in situ*, en especial por lo que respecta a la presencia de ciudadanos de la UE y las capacidades disponibles de los Estados miembros. Las nuevas acciones para reforzar la cooperación y la solidaridad entre los consulados en situaciones de crisis, como en casos en los que la movilidad internacional y dentro de la UE de los ciudadanos de la UE se ve gravemente afectada, son objeto de debate en los foros pertinentes (asuntos consulares, protección civil, transporte, etc.). Es importante garantizar que todos los ciudadanos de la UE sean evacuados a tiempo, y no sólo aquellos que cuentan con representaciones diplomáticas en los terceros países en cuestión. La actual crisis de Libia, en la que los Estados miembros han estado evacuando a ciudadanos de otros Estados miembros de la UE, ha sido un buen ejemplo de la solidaridad europea y del valor añadido que pueden aportar los instrumentos de la Unión. Ningún ciudadano de la UE debe quedar relegado.

2.3.2. Oficinas comunes piloto

El Plan de acción 2007-2009 de la Comisión sugirió crear una **oficina común** en cooperación con los Estados miembros, en forma de proyecto piloto. Las oficinas comunes, por ejemplo, mediante alquileres conjuntos, de los Estados miembros y de la Delegación de la UE en un país tercero determinado permitirían realizar economías, fomentar la cooperación mutua del personal consular nacional y compensar una presencia consular limitada. Serían accesibles a todos los ciudadanos de la Unión. El centro común de examen de las solicitudes de visado en la República de Moldavia, si bien realiza tareas muy diferentes, es un primer paso en esta dirección.

3. PERSPECTIVA FUTURA

El Consejo Europeo, al respaldar el Programa de Estocolmo, invitó a la Comisión a estudiar las medidas oportunas para establecer la coordinación y la cooperación necesarias a efectos de facilitar la protección consular²⁸.

Por ello, la Comisión está estudiando medidas en el ámbito de la protección consular de los ciudadanos de la UE, que se basarán en **tres pilares**:

- mayor sensibilización mediante **acciones de comunicación específicas**;
- propuestas **dentro del nuevo marco jurídico del Tratado de Lisboa**;
- **mejor distribución de los costes y utilización optimizada de los recursos**, en particular, en situación de crisis.

²⁸ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1 - El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, documento 17024/09 del Consejo de 2 de diciembre de 2009, p. 11.

Al elaborar estas propuestas, la Comisión consultará exhaustivamente al Parlamento Europeo y al Consejo, teniendo plenamente en cuenta el principio de neutralidad de los recursos por lo que respecta a la función de las Delegaciones de la UE.

3.1. Mayor sensibilización mediante acciones de comunicación específicas

3.1.1. Información a los ciudadanos de la UE

El Consejo Europeo señaló, en el Programa de Estocolmo, que no se habla suficientemente de la protección consular y que es preciso redoblar esfuerzos para que se aplique plenamente²⁹. La Comisión ha creado por tanto un **sitio web**³⁰ **dedicado a la protección consular** destinado a los ciudadanos. Este sitio tiene por objetivo sensibilizar a los ciudadanos respecto de este derecho y mejorar el acceso a la información creando una ventanilla única. El sitio informará a los ciudadanos de la UE sobre las direcciones de las misiones consulares o diplomáticas en países que no formen parte de la UE a donde puedan recurrir para obtener protección. Permitirá también acceder a servicios de recomendaciones sobre viajes proporcionados por todos los Estados miembros. Facilitará también el acceso de los ciudadanos a «Europa en Directo», un servicio dotado de un número de teléfono único que informa sobre protección consular³¹.

La información sobre el derecho de los ciudadanos de la UE a protección consular de un Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro es una **responsabilidad conjunta** de la Comisión y los Estados miembros. Los ciudadanos serán informados de lo que pueden y no deben esperar, por ejemplo, que los Estados miembros generalmente no intervienen en litigios judiciales. Los sitios web de los Ministerios nacionales de Asuntos Exteriores deberían proporcionar información relativa a este derecho, así como un enlace al sitio de la Comisión. Los Estados miembros deberían informar a sus ciudadanos sobre este derecho al expedir pasaportes nuevos. La Comisión continuará trabajando en estrecha asociación con los **Estados miembros** en materia de sensibilización, comenzando con un seminario específico que se organizará en junio de 2011 conjuntamente con la Presidencia húngara. La Comisión coopera con las asociaciones de viajes y de expatriados, patronales y ONG (dado que muchos viajeros y residentes en terceros países lo hacen con fines profesionales). La Comisión también estudiará con los editores la posibilidad de dar información sobre protección consular y sobre derechos de los pasajeros en guías de viaje y por Internet.

In situ, en terceros países, los **consulados y embajadas de los Estados miembros** y las **Delegaciones de la UE** podrían difundir información (por ejemplo, sobre los sitios web locales de los consulados y las embajadas o en sus instalaciones, o enlazar con direcciones populares como clubes de viajeros, grandes hoteles o asociaciones locales de expatriados). Podrían aumentar la sensibilización y la comprensión de las autoridades de terceros países, que podrían a su vez transmitir la información a sus autoridades locales (por ejemplo, comisarías de policía).

²⁹ Ídem.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

³¹ El número es el 00 800 67 89 10 11, gratuito desde cualquier punto de la UE, y el +32-2-299 96 96 desde cualquier punto del mundo. En este número se proporcionará información general sobre los derechos en la UE. No es un número que esté en funcionamiento las 24 horas del día.

Al proporcionar información sobre el derecho a la protección consular mediante acciones como la sensibilización, la Comisión tendrá debidamente en cuenta la variedad de normativas consulares y de niveles de protección consular de los Estados miembros.

3.1.2. Sensibilización de los funcionarios consulares

Los funcionarios consulares no tienen aún plena conciencia de las disposiciones del Tratado sobre protección consular. La Comisión fomentará una formación más específica. Como primera medida, los servicios de la Comisión, en cooperación con el Servicio Europeo de Acción Exterior, están difundiendo **material de formación para el personal consular**, que hace hincapié en la «necesidad de conocer los elementos básicos» que deben utilizar los Estados miembros en la formación básica del personal destinado en el extranjero. La Comisión apoya la necesidad de **formaciones a medida** que deberán ofrecer los Estados miembros y la UE, según lo acordado el 22 de diciembre de 2010. Estas formaciones a escala europea podrían adoptar la forma de talleres prácticos y presentar una buena relación coste-eficacia (por ejemplo, mediante la utilización de las infraestructuras de formación existentes). Entre los participantes deberá figurar el personal consular encargado de la formación, a fin de garantizar la multiplicación de los conocimientos adquiridos («formación de formadores»). Las **buenas prácticas** a nivel nacional deberán discutirse y promoverse. Además, se informará al personal consular del papel de apoyo que la protección civil y el Mecanismo de Protección Civil de la UE pueden desempeñar en las crisis. El 14 de febrero de 2011 tuvo lugar una primera reunión para recabar ideas sobre una formación de la UE para expertos en protección consular y en protección civil que se ocupan de la protección consular durante las crisis, junto con la protección civil. En un segundo momento, sobre la base de la experiencia adquirida, la Comisión contemplará la posibilidad de favorecer el desarrollo de módulos de formación continua.

3.2. Mayor seguridad con el Tratado de Lisboa

La Decisión 95/553/CE de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, se adoptó en 1995 y entró en vigor en 2002. De conformidad con lo dispuesto en su artículo 7, los Estados miembros habrían debido revisarla cinco años después de su entrada en vigor.

El Derecho consular varía de un Estado miembro a otro. El nivel de protección ofrecido puede variar en función del Estado miembro al que decida dirigirse un ciudadano de la UE. Estas discrepancias pueden dificultar la **cooperación y coordinación** de las autoridades consulares y diplomáticas. La seguridad jurídica y la predictibilidad para los ciudadanos de la UE que se encuentran en el extranjero debería ser la principal preocupación. El ámbito y condiciones de la protección consular para los ciudadanos de la UE no representados deben clarificarse y deben simplificarse los procedimientos de coordinación entre las autoridades consulares y diplomáticas.

El sistema actual de **anticipos financieros** implica una amplia cooperación. El Estado miembro que presta asistencia a un ciudadano de otro Estado miembro debe solicitar previamente la autorización al Estado miembro de origen de este ciudadano, que deberá a continuación reembolsar al Estado miembro que preste la asistencia, pero podrá reclamar a su ciudadano el reembolso. Los Estados miembros conceden anticipos financieros principalmente en caso de pequeños importes (por ejemplo, para un vuelo de vuelta o un hotel), y como último recurso. En una Unión basada en la solidaridad mutua, la cooperación podría verse facilitada.

La Comisión estudiará cómo reforzar la cooperación en los ámbitos en que las **buenas prácticas** pueden aún desarrollarse, como la asistencia en casos de enfermedad mental, menores no acompañados, matrimonios forzados, en período de cuarentena, y por lo que se refiere a la legalización de documentos.

En esta situación, la Comisión tiene la intención de **presentar, en el plazo de 12 meses**³², **propuestas legislativas** que establezcan las medidas de coordinación y cooperación necesarias para facilitar la protección consular y abordar la cuestión de la compensación financiera de la protección consular en situaciones de crisis. En este contexto, la Comisión también considerará la posibilidad de prestar asistencia consular a **miembros de la familia de ciudadanos de la UE que sean nacionales de un país tercero**.

Las autoridades consulares y diplomáticas expiden **documentos provisionales de viaje** a los ciudadanos de la UE no representados cuyo pasaporte o documento de viaje haya sido objeto de pérdida, robo o destrucción o no esté disponible temporalmente, de acuerdo con la Decisión 96/409/PESC. Algunos Estados miembros desean reforzar los elementos de seguridad incorporados en los documentos provisionales de viaje, y algunos terceros países consideran que aceptar los actuales documentos provisionales de viaje sin elementos biométricos plantea problemas. Se estudiará una posible adaptación del formato de los documentos provisionales de viaje, acompañado de un análisis detallado de la relación coste-beneficio.

Con el fin de aumentar la seguridad jurídica, la Comisión seguirá promoviendo la integración de **cláusulas de consentimiento** (véase el punto 2.2.2) en los acuerdos mixtos y bilaterales y examinando la inclusión de cláusulas sobre el fondo, por ejemplo, por lo que se refiere al acceso a los detenidos. La Comisión también iniciará conversaciones con los Estados miembros sobre cómo aumentar la seguridad jurídica y la visibilidad del artículo 23 del TFUE con respecto a terceros países.

3.3 Mejor distribución de los recursos y utilización optimizada de los recursos

3.3.1. En situaciones de crisis

Las recientes crisis en el Norte de África y Japón han puesto de manifiesto los riesgos a que pueden verse expuestos los ciudadanos de la UE³³. Los ciudadanos europeos no representados tienen derecho a recurrir a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado. Esta obligación incluye las situaciones de crisis. Con el aumento previsto para los próximos años del número de ciudadanos de la UE que viajan al extranjero, la necesidad de protección podría también aumentar en consecuencia y constituir una carga considerable para los Estados miembros que ofrecen asistencia. La Comisión ha finalizado un estudio que examina la posibilidad de una **compensación de la protección consular** en tiempos de crisis, en particular, por lo que se refiere a las medidas de evacuación de los ciudadanos de la UE no representados. Uno de los resultados del estudio es que las actuales normas sobre reembolso no suelen aplicarse en la práctica. Durante las operaciones de evacuación, los Estados miembros tienden a ofrecer posibilidades de evacuación, como plazas disponibles en aviones,

³² Programa de trabajo de la Comisión de 2011 (COM(2010) 623 final).

³³ Véase la nota 8.

a ciudadanos no representados³⁴. Para garantizar la asistencia a los ciudadanos de la UE no representados y animar a los Estados miembros a asumir un papel aún más activo en las crisis en las que no hay ciudadanos propios involucrados, la Comisión examina cómo facilitar y simplificar los procedimientos de reembolso y fomentar las sinergias con los instrumentos de apoyo financiero existentes.

El estudio de la viabilidad de la creación de **equipos que agrupen al personal consular de los Estados miembros de la UE**, en coordinación con el SEAE y la Comisión en caso necesario, que aporten su asistencia en situaciones de crisis, y del valor añadido aportado por estos equipos, podrían también garantizar una mejor división de costes y una mejor coordinación. Esta posibilidad debería examinarse analizando al mismo tiempo los instrumentos existentes, con el fin de evitar toda duplicación de las estructuras existentes. Cada crisis es diferente de las otras. En cualquier caso, anticipar las situaciones de crisis por medio de una **planificación de medidas urgentes, *in situ*** y en los 27 Estados miembros, **que incluiría a los ciudadanos europeos no representados**, parece crucial para una gestión eficaz de las crisis. Los Estados miembros están creando infraestructuras de localización e información del personal consular, así como de advertencia precoz a los ciudadanos de la UE en situación de crisis (por ej. por mensajes de texto o correo electrónico). La Comisión financia actualmente investigaciones en este ámbito. Estas herramientas podrían aumentar sensiblemente la seguridad de los ciudadanos de la Unión en el extranjero, pero deben respetar plenamente su derecho a la intimidad y las normas sobre protección de datos.

Un mejor uso de los instrumentos de la UE y los activos de protección civil disponibles, como el Mecanismo de Protección Civil de la UE, también contribuirán a la optimización de los recursos y a una mejor asistencia a los ciudadanos de la UE en las crisis. Una mayor acción de la UE en materia de reacción en caso de catástrofe se aborda en la Comunicación «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria»³⁵.

3.3.2. *In situ*

El artículo 35 del TUE establece que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las **Delegaciones de la UE contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, según lo previsto en el TFUE**.

Ya en el pasado, las Delegaciones de la UE facilitaron ayuda logística para apoyar la protección consular³⁶. La Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)³⁷ dispone, en su artículo 5, apartado 10, que las Delegaciones de la UE apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la UE en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos. El artículo 13, apartado 2, establece que antes de que finalice el año 2011, el Alto Representante presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión sobre el funcionamiento del SEAE. Entre otras cuestiones, este informe se referirá a la

³⁴ Por ejemplo, en Haití 1 300 ciudadanos de la UE fueron asistidos, de los que unos 250 no estaban representados por autoridades diplomáticas o consulares en Haití.

³⁵ COM(2010) 600 final.

³⁶ Véase el apartado 2.3.1.

³⁷ DO L 201 de 3.8.2010, p. 30 (documento 2010/427/UE del Consejo).

protección consular. Las Delegaciones de la UE podrían ayudar en mayor medida a **informar a los ciudadanos de la UE** no representados acerca de la protección por las misiones consulares y diplomáticas de los Estados miembros.

4. CONCLUSIONES

La evaluación del Plan de acción sobre protección consular 2007-2009 puso de manifiesto que hay margen para una mayor coordinación y cooperación en la protección consular, especialmente en beneficio de los ciudadanos que se enfrentan a dificultades en el extranjero y no pueden recurrir a sus propias autoridades diplomáticas y consulares. Los ciudadanos deberían ser informados de este derecho. La Comisión reforzará la sensibilización de los ciudadanos y partes interesadas mediante **acciones de comunicación específicas**, dirigidas en concreto a los beneficiarios potenciales. Los ciudadanos deberían recibir ayuda rápidamente en situación de crisis.

En el plazo de 12 meses³⁸, la Comisión presentará **propuestas jurídicas que establezcan medidas de coordinación y cooperación** necesarias para facilitar la protección consular de los ciudadanos de la UE no representados y que aborden la cuestión de la compensación financiera de la protección consular en situaciones de crisis. La Comisión entablará con el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior y todas las demás partes interesadas un debate sobre las acciones propuestas. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del TFUE, la Comisión informará sobre los progresos realizados en 2013 en el marco del próximo informe de la UE sobre la ciudadanía. El derecho de los ciudadanos no representados a recurrir a las embajadas o consulados de otros Estados miembros en las mismas condiciones que los nacionales de dichos Estados constituye una expresión de una Unión que se basa en la responsabilidad y la solidaridad mutuas. Con el Tratado de Lisboa ya vigente y en vista del Programa de Estocolmo adoptado por el Consejo Europeo³⁹, la Unión tiene el mandato de transformar aún más este derecho en prácticas concretas.

³⁸ Programa de trabajo de la Comisión de 2011 (COM(2010) 623 final).

³⁹ Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, documento 17024/09 del Consejo, de 2 de diciembre de 2009.