



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 26.9.2011
COM(2011) 564 final

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

**sobre la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior con la Asociación
Oriental**

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

sobre la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior con la Asociación Oriental

1. INTRODUCCIÓN

El Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo el 2 de diciembre de 2009¹, subrayaba la importancia de la **dimensión exterior de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior (en lo sucesivo, JAI)** para la consecución satisfactoria de los objetivos marcados en el Programa, y de la necesidad de asegurar su total coherencia con los demás aspectos de la política de asuntos exteriores de la Unión Europea.

La actividad de la UE en la dimensión exterior de la cartera de Justicia y Asuntos de Interior se ha ido intensificando constantemente en los últimos años guiándose, entre otros, por los principios siguientes: 1) el respeto de la **democracia**, los **derechos fundamentales** y la **primacía de la ley**; 2) la **cooperación con terceros países**, especialmente los países vecinos, y 3) el aumento de la coordinación y el **intercambio de información** sobre la actividad de la UE y sus Estados miembros y la plena utilización de todos los instrumentos disponibles.

En el Programa de Estocolmo se invita a la Comisión a que presente un plan para intensificar la cooperación en el ámbito de JAI con los países miembros de la Asociación Oriental. La necesidad de esa cooperación se puso nuevamente de manifiesto en la Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante, de 25 de mayo de 2011, titulada «*Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*»² y en las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de junio de 2011, refrendadas por el Consejo Europeo del mes de junio. La actual revisión del Planteamiento global sobre migración exige también progresos en ese ámbito.

El fomento de los **contactos entre las distintas poblaciones** en paralelo a la defensa de los **derechos fundamentales y la consolidación de la primacía de la ley**, la mejora del sistema judicial y el trabajo de establecimiento de cooperación judicial ha resultado ser un importante requisito previo para el mantenimiento de la paz y la estabilidad con efectos beneficiosos para el **desarrollo económico, cultural y social** de todos los países interesados.

Ese es uno de los principios rectores de la **Asociación Oriental** (en lo sucesivo, AO) creada en la Cumbre de Praga de 2009 por la UE y Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, la República de Moldavia (en lo sucesivo, Moldavia) y Ucrania. El **aumento de la movilidad de los ciudadanos en un entorno seguro y bien ordenado** sigue siendo uno de los objetivos centrales de la Asociación oriental. Su consecución entraña, como primer paso, la agilización

¹ «Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», DO C 17024/09.

² Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», 25 de mayo de 2011, COM (2011) 303.

de los trámites para la obtención de visados y la conclusión de acuerdos de readmisión. Una vez esos acuerdos se hayan concluido y ejecutado efectivamente, la UE y los países con ella asociados adoptarán medidas graduales hacia la implantación, a su debido momento, de regímenes libres de visados, previo estudio de cada caso y siempre que se cumplan las condiciones necesarias para una movilidad segura y bien gestionada. En la cumbre de la Asociación Oriental programada para los días 29 y 30 de septiembre de 2011 deberían confirmarse los objetivos esenciales de esta Asociación y otorgársele un nuevo impulso, también en lo que respecta a la JAI.

La lucha contra la droga, que constituye un complejo problema sanitario, social y de seguridad y exige respuestas en distintos aspectos de JAI, debe seguir ocupando un lugar importante en la cooperación dentro de la Asociación Oriental.

El diálogo y la cooperación con los países de la AO en materia de JAI están ya considerablemente desarrollados a nivel tanto bilateral como multilateral. Por lo tanto, no es necesario establecer nuevas estructuras sino más bien **consolidar, racionalizar y completar las existentes**.

Partiendo de la experiencia acumulada y de las enseñanzas extraídas en los primeros años de cooperación en la AO, esta Comunicación presenta propuestas concretas para **seguir aumentando el nivel de cooperación política y práctica** con miras a la creación de un **espacio de JAI común entre la UE y sus socios de la Asociación Oriental**:

- **consolidando los marcos** de diálogo y cooperación existentes, lo que requerirá, entre otras cosas, determinar los principios de esa cooperación, y
- **analizando los progresos realizados** hasta la fecha y **proponiendo directrices** para un mayor afianzamiento de la cooperación y de sus prioridades temáticas.

2. CONSOLIDAR EL MARCO INSTITUCIONAL DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN EXISTENTE: PRINCIPIOS Y ESTRUCTURAS

2.1. Principios de cooperación

La consolidación de la cooperación existente en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior con nuestros socios de la Asociación Oriental debe basarse en los **cuatro grandes principios** siguientes:

Diferenciación – El progreso de la cooperación en el ámbito de la JAI con nuestros socios orientales deberá depender de los avances efectuados por cada uno de esos países en su programa de reformas de JAI y en la ejecución de todas las políticas correspondientes. Esos progresos serán objeto de seguimiento en estrecha cooperación con el país socio.

Condicionabilidad - La intensificación de la cooperación con los miembros de la Asociación Oriental deberá ser gradual y estar supeditada a los progresos efectuados y al éxito de la cooperación en los sectores acordados.

Coherencia entre políticas - El enfoque aplicado a la cooperación en materia de JAI con los socios orientales debe encajar en el contexto de la política exterior general de la UE y ser coherente con otras políticas pertinentes de la UE así como con la cooperación mantenida con otros países de la región.

Cooperación regional – El fomento de la cooperación regional es esencial para resolver los problemas transfronterizos de la zona en el ámbito de JAI, por lo que debe seguir apoyándose.

Además de los principios enunciados, el diálogo y el compromiso con las **organizaciones de la sociedad civil, incluidas las comunidades de emigrantes y las autoridades locales**, tanto de la UE como de los países de la AO, representan un factor importante para los contactos entre poblaciones y el aumento de la movilidad, por lo que deben ocupar un lugar privilegiado en la cooperación en materia de JAI.

2.2. Estructuras de cooperación

2.2.1. Bilaterales

Para evitar la repetición inútil de debates en distintos foros, se sugiere el enfoque siguiente:

- El marco formado por el **Acuerdo de asociación y cooperación** (y el futuro **Acuerdo de asociación**), y especialmente los subcomités pertinentes y los procesos de diálogo político, deberán seguir siendo los principales ámbitos de debate de la cooperación bilateral en materia de JAI. De forma paralela, deberán mantenerse y reforzarse los diálogos específicos sobre derechos humanos.
- Los resultados de los **comités conjuntos de readmisión y facilitación de visados**, así como los progresos alcanzados en las **conversaciones sobre visados** deberán ser materiales de referencia en las reuniones de los subcomités JAI.
- Siempre que resulte oportuno, las **Asociaciones de movilidad (AM)** deberán seguir siendo un marco para el diálogo y la **cooperación operativa sobre migración** en todas sus dimensiones: migración legal, lucha contra la migración irregular y migración y desarrollo. En condiciones ideales, las reuniones de las AM deberán organizarse inmediatamente antes que las de los subcomités JAI, de forma que los resultados de las primeras puedan incorporarse al orden del día de los segundos. Siempre en función de los avances realizados y de la situación de la migración en el país de que se trate, la posibilidad de firmar una AM deberá estar por lo general **abierta a todos los países de la AO**³.
- De conformidad con la evaluación en curso del Planteamiento global sobre la migración y a fin de lograr un mayor equilibrio entre los distintos temas abordados, las Asociaciones de movilidad existentes deberán promover con mayor ahínco la cooperación en el ámbito de la **migración** y la **movilidad**. Con ese fin, es preciso mantener el compromiso de todas las partes implicadas tanto a nivel político como ejecutivo. Procede desarrollar una **herramienta para medir las repercusiones a largo plazo de las AM** en los flujos migratorios, la gestión de la migración y otras políticas afines en los países asociados y en la UE. Este seguimiento regular permitirá asimismo localizar las lagunas y deficiencias que han de subsanarse en el marco de la AM. Además, para centrar y maximizar su impacto, esta herramienta de seguimiento debe ser coherente con otros instrumentos y estructuras.

³ Hasta la fecha se han firmado dos AM con dos países de la AO (Moldavia y Georgia) y está prevista la próxima firma de una tercera con Armenia (véase el anexo).

- Los **temas altamente prioritarios** como la lucha contra la delincuencia organizada, incluida la trata de seres humanos, los derechos humanos y la corrupción deberán discutirse de forma sistemática dentro de las estructuras existentes, concretamente los subcomités JAI y/o los diálogos específicos sobre derechos humanos así como las AM existentes, con el objetivo de **intensificar la cooperación práctica** con la Asociación Oriental.
- La **cooperación en la lucha contra la droga** deberá proseguir a través de los diálogos políticos bilaterales existentes con Ucrania. Los diálogos bilaterales entablados por la Presidencia polaca (con Armenia, Moldavia, Azerbaiyán y Georgia) deberán **imitarse en otros contextos** e **institucionalizarse** para poder disponer de foros de este tipo con todos los países del Este.
- **El incremento de la cooperación** con las **agencias competentes** (FRONTEX, Europol, Eurojust, Oficina Europea de Apoyo al Asilo y Agencia de Derechos Fundamentales) debe seguir persiguiéndose y figurar como tema habitual en el orden del día de los subcomités JAI y las reuniones de las AM. Será posible involucrar, en relación con los temas de su competencia, a otras instituciones y agencias, como la Fundación Europea de Formación (FEF) o el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT).

2.2.2. Regionales y multilaterales

Diversos foros regionales que reúnen a los Estados miembros de la UE y los miembros de la Asociación Oriental ofrecen plataformas para el intercambio de información y mejores prácticas y para la aplicación de iniciativas transfronterizas concretas (véase el anexo). Las siguientes recomendaciones tienen por objeto **racionalizar el marco de cooperación regional y multilateral y aumentar su eficacia**:

- para garantizar una orientación y una coordinación políticas adecuadas, procede considerar la posibilidad de convocar **reuniones específicas sobre JAI a nivel ministerial** en el contexto de la Asociación Oriental. Cuando así proceda, esas reuniones podrían tener una periodicidad anual que permitiría hacer un balance de los avances realizados y ofrecer directrices para el futuro.
- A fin de **racionalizar** el marco del diálogo y la cooperación regionales, los asuntos de JAI deberán figurar regularmente en el orden del día de la **plataforma multilateral de la AO para la democracia, la buena gobernanza y la estabilidad** y los paneles correspondientes⁴, así como otras plataformas pertinentes, como la Plataforma 4, que fomenta el diálogo sobre los contactos entre poblaciones. Contribuirían a la consecución de este objetivo la creación de un **panel sobre migración y asilo** que incorporase a la AO las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas del «proceso de Söderköping».
- Habida cuenta de que los **procesos de Praga** y de **Budapest** se solapan en gran medida, se recomienda la incorporación parcial del segundo en el primero. Ambos procesos serían **complementarios desde un punto de vista geográfico**, de tal forma

⁴ Paneles sobre gestión integrada de las fronteras, lucha contra la corrupción y mejora del funcionamiento del sistema judicial.

que Europa Oriental y Asia Central quedarían cubiertas por el proceso de Praga y la «Ruta de la Seda», Irán, Pakistán y Afganistán por el proceso de Budapest. El compromiso de Turquía seguiría siendo de importancia vital en el proceso de Budapest.

2.3. Coordinación y asistencia financiera

Para que la Asociación Oriental adquiriera un carácter más operativo, es preciso también asegurar una **coordinación efectiva** entre las intervenciones de la UE y las de sus Estados miembros. Es preciso implantar un **mecanismo de seguimiento moderado** de las acciones emprendidas por todos los agentes, con presentación anual de informes sobre las actividades realizadas en el ámbito de la JAI.

La necesidad de seguir reforzando la cooperación regional entre la UE y los miembros de la Asociación Oriental es uno de los principales objetivos en el ámbito de la JAI para los próximos años y exige una **asistencia financiera cuantiosa y flexible**. Concretamente, debe fomentarse la creación de redes entre la UE y los países de la AO y el apoyo a los proyectos y programas dirigidos a abordar las cuestiones transfronterizas y las cuestiones similares que afecten a ambas regiones. La UE debe asimismo considerar la posibilidad de **asumir un papel más determinante en la coordinación de donantes** en la zona, por ejemplo estableciendo mecanismos de consulta sobre asuntos de JAI.

3. PRÓXIMAS MEDIDAS PROPUESTAS PARA EL DIÁLOGO Y LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE JAI: PRIORIDADES TEMÁTICAS

El refuerzo de la cooperación en el ámbito de la JAI exige la implantación de una amplia gama de medidas. La UE y sus Estados miembros deberán seguir apoyando y ayudando a los países de la AO en la aplicación de todas las medidas necesarias, incluidas las de **desarrollo de capacidad y de intercambio de información y de mejores prácticas** y, cuando así proceda y conforme a la división de competencias, en la implantación de las medidas legislativas y políticas pertinentes en los ámbitos de la migración y la movilidad, la seguridad y la protección de datos y la justicia y los derechos fundamentales. En la mayor medida posible, las medidas que se indican más adelante deberán reflejarse en los Acuerdos de asociación en curso de negociación.

3.1. Migración, movilidad y asilo

3.1.1. *Recopilación, análisis y uso efectivo de la información en la elaboración de políticas basadas en datos reales*

Se ha invertido ya una cantidad considerable de trabajo y de recursos en el perfeccionamiento de los sistemas de compilación y análisis de datos en los países de la AO. Actualmente se está preparando un **perfil migratorio** ampliado como parte de la Asociación de movilidad con Moldavia y, respecto de los demás países de la AO, en el contexto del proyecto financiado por la UE y titulado «Creación de asociaciones de migración». No obstante, la exactitud de la información sobre migración disponible y, por extensión, la precisión de la elaboración de políticas basadas en datos reales se ven considerablemente debilitadas por la **falta de datos estadísticos pertinentes, fácilmente accesibles y fidedignos** en la región, la **escasa calidad** de los datos disponibles y las **distintas definiciones, metodologías estadísticas e indicadores** empleados en las distintas zonas de la región.

Es preciso ofrecer asistencia a los **institutos nacionales de estadística** para desarrollar su capacidad de generar estadísticas pertinentes y de asumir el papel de coordinadores de las actividades estadísticas. Además, hay que promover en el futuro **la armonización de metodologías e los indicadores estadísticos** en la región de la AO. La UE debe promover la aplicación en los países de la AO del formato HIMS⁵ para encuestas sobre migración armonizadas con el fin de recabar datos sobre migración, incluidas sus causas y consecuencias.

Siempre que resulte pertinente y en riguroso cumplimiento del **principio de confidencialidad estadística**, deberá propiciarse la inclusión de cuestiones relacionadas con la migración en los **censos y encuestas sobre hogares nacionales** para disponer de una fuente fiable y estable de datos comparables.

La UE deberá ayudar a los países de la AO a que asuman sus perfiles migratorios a fin de que estos puedan también utilizarse como **instrumentos para aumentar la coherencia de las políticas y mejorar su evaluación**.

Por último, debe insistirse en el fomento de la **cooperación entre institutos de investigación** que trabajen en el campo de la migración en la UE y los países de la AO.

3.1.2. Migración legal, integración y migración y desarrollo

Una **migración legal** bien gestionada puede responder a las necesidades de los mercados de trabajo tanto del país de origen como del de destino. Al ofrecer alternativas legales a los migrantes, también puede contribuir eficazmente a reducir la migración irregular. La UE y sus Estados miembros han colaborado con los países de la AO para facilitar la migración legal sobre la base de iniciativas y acuerdos bilaterales y en el marco de las Asociaciones de movilidad.

Para sentar los cimientos de la intervención futura en estos ámbitos, la UE ha emprendido un estudio sobre los **costes y beneficios de la emigración de trabajadores** de los países de la AO a la UE.

Conforme a las necesidades de los mercados de trabajo de cada uno de los Estados miembros de la UE, esta y sus Estados miembros deberán plantearse una **mayor apertura de los canales de migración legal** para los migrantes de los países miembros de la AO. De forma paralela, deberán aplicarse medidas dirigidas a evitar el «desperdicio de cerebros» y la pérdida de destrezas y capital humano, entre las que podrán incluirse los **mecanismos de adecuación de mano de obra y empleo, la migración circular**, el aumento de la cooperación en materia de **portabilidad de derechos de seguridad social** y el **reconocimiento de las competencias y las cualificaciones**. Es preciso subrayar el papel de la ETF a este respecto.

Las **Asociaciones de movilidad** constituyen una estructura especialmente útil dentro de la que puede promoverse el aumento de la movilidad y una mejor gestión de la migración. En ese contexto, los Estados miembros deben considerar, concretamente, la posibilidad de

⁵ El proyecto HIMS (Household International Migration Surveys) se desarrolló durante la ejecución del programa MEDSTAT de asistencia técnica a los países meridionales de la PEV con el fin de recoger datos sobre migración, incluidas sus causas y sus consecuencias.

facilitar la **migración legal y la movilidad dentro de la Unión de estudiantes, docentes e investigadores.**

Es preciso además adoptar medidas para evitar la fuga de cerebros en los países de la AO. Para ello, la UE y sus Estados miembros, junto con los miembros de la AO, deberán explorar a fondo las oportunidades que brindan la **migración circular y el fomento de la incorporación de la política migratoria en el desarrollo del país de origen.**

La **integración** de los inmigrantes en las sociedades de acogida plantea un desafío tanto a los Estados miembros de la UE como a los países de la AO. Exige la cooperación entre autoridades a todos los niveles (local, regional y nacional) y con la sociedad civil, asociaciones de migrantes incluidas.

La UE deberá además aportar más ayuda para **potenciar las capacidades** de los países asociados a través de sus políticas públicas (especialmente, las políticas sociales), a fin de responder con eficacia a las necesidades de los migrantes. Además, la UE deberá alentar a los países de la AO para que adopten medidas de sensibilización relativas a la **lucha contra la xenofobia y la garantía de los derechos** dirigidas a las poblaciones locales y a las comunidades de migrantes. Otro asunto en el que deberá intensificarse la cooperación es la elaboración de políticas dirigidas a atender las necesidades de las **familias que permanecen en el país de origen** y demás repercusiones sociales de la emigración en las comunidades locales.

Las **remesas** constituyen una importante fuente de ingresos para los países de la AO. En 2009, las remesas enviadas por los trabajadores a Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Moldavia y Ucrania ascendieron a un total de casi 4 000 millones de euros⁶.

Habida cuenta del papel que las remesas desempeñan en la economía de los países de la AO, los socios de la UE y la AO deberán proseguir los esfuerzos realizados hasta la fecha para **reducir los costes de las remesas** y fomentar su **uso sostenible**. La importancia tradicional de las remesas deberá complementarse con iniciativas aplicables al ahorro de los migrantes y a su canalización hacia inversiones en los países de origen de forma que esos fondos puedan emplearse como capital inicial para inversores y empresarios, en especial PYME.

Los países de la AO se enfrentan a desafíos similares en lo que respecta a la migración legal, por lo que la cooperación en ese ámbito podría seguir contribuyendo a aportar las respuestas adecuadas.

Por lo que respecta a la cooperación en materia de **migración entre los propios países de la AO**, puede considerarse la posibilidad de respaldar una serie de iniciativas a nivel regional que incluyen la compilación, armonización, análisis e intercambio de datos pertinentes para la migración o el establecimiento de una **red de información sobre migración** dirigida a fomentar la cooperación y el intercambio de mejores prácticas entre las autoridades competentes de los países de la AO. Deben también fomentarse las iniciativas destinadas a aumentar **la movilidad de los ciudadanos entre países de la AO.**

⁶ Datos sobre migración y remesas del Banco Mundial, 2011.

3.1.3. *Lucha contra la migración irregular y cooperación en materia de readmisión, retorno y reintegración*

La readmisión por un país de sus nacionales no autorizados legalmente a entrar o permanecer en otro país es un principio del Derecho internacional consuetudinario que todas las naciones deben respetar. **Los acuerdos de readmisión de la UE** incluyen disposiciones destinadas a facilitar y acelerar los procedimientos de readmisión de las personas que estén residiendo sin autorización en el territorio de los Estados miembros de la UE. Esos acuerdos son un destacado instrumento de la lucha contra la migración irregular y, por ello, suponen un paso importante para el aumento de la movilidad. Actualmente, tres socios de la AO (Ucrania, Moldavia y Georgia) han firmado un acuerdo de readmisión paralelo a su acuerdo de facilitación de visados con la UE.

La UE debe seguir ampliando su cooperación en materia de readmisión con los restantes países de la OA con el objetivo de celebrar **acuerdos de readmisión** paralelos a los acuerdos de facilitación de visado con **Armenia, Azerbaiyán y Belarús**. La Comisión ya ha sido autorizada para negociar un acuerdo de readmisión con Belarús y se dispone a presentar, de forma paralela a la presente Comunicación, las propuestas para obtener autorizaciones similares en relación con Armenia y Azerbaiyán. El Consejo deberá adoptar las directrices de negociación lo antes posible.

Además, la UE deberá seguir apoyando a los países socios de la AO en sus esfuerzos de **desarrollo de la capacidad** de prevención y lucha contra la migración irregular y de ayuda a la reintegración sostenible de los retornados.

3.1.4. *Movilidad de duración limitada más fácil*

La posibilidad de **viajar sin visados** es un objetivo para los seis países de la AO y, como tal, debe reconocerse y ser objeto de una política activa de cooperación. La cooperación efectiva en materia de admisión (que incluye una aplicación efectiva del acuerdo de readmisión de la UE), la aplicación correcta y eficiente del acuerdo de facilitación de visado y el compromiso activo del país socio en el diálogo y la cooperación en todos los ámbitos cubiertos por la presente comunicación deberían permitir la apertura de conversaciones sobre liberalización de visados.

Los **acuerdos de facilitación de visado (AFV)** son un importante instrumento para facilitar la movilidad de corta duración y constituyen un primer paso para la liberalización del régimen de visados. Hasta la fecha, han entrado en vigor tres AFV: con Moldavia, Ucrania y Georgia.

Tanto la UE como el país asociado correspondiente debe asegurar la **aplicación eficaz y correcta del AFV**. En los casos concretos de Moldavia y Ucrania, es importante concluir en breve las negociaciones en curso para la celebración de AFV más amplios.

Conforme a sus compromisos políticos, la UE debe celebrar acuerdos similares con los restantes países de la AO, es decir, Armenia, Azerbaiyán y Belarús. Ya se han adoptado las directrices de negociación para Belarús y el Consejo deberá aprobar las directrices de negociación preceptivas para Armenia y Azerbaiyán lo antes posible.

De forma paralela, los Estados miembros de la UE deberán intensificar la actividad de **cooperación local Schengen** en todos los países de la AO. Es en efecto preciso garantizar la máxima **armonización de los procedimientos de expedición de visados** y el pleno uso de

las oportunidades que brinda el **Código sobre Visados**, como la exención de determinadas categorías de ciudadanos del pago de la tasa de visado y la expedición de visados de entradas múltiples y de larga duración para determinadas categorías de personas como estudiantes, docentes, investigadores y empresarios. Además, para facilitar en mayor medida el proceso de solicitud de visados, los Estados miembros de la UE deberán tratar de ampliar la cobertura consular en la zona de la AO.

El **diálogo sobre visados** es un marco en el que se abordan las condiciones tendentes a la liberalización de visados al autorizar los viajes sin visado entre la UE y el país correspondiente. Se apoya en la aplicación efectiva por parte del país socio de una serie de parámetros correspondientes a una amplia gama de asuntos de JAI. Una vez concluida la fase exploratoria, los diálogos sobre visados se apoyan en planes de acción articulados en dos fases y especialmente adaptados al contexto. Hasta la fecha, la UE ha presentado dos **Planes de acción para la liberalización de visados** (PALV) a dos países de la AO, concretamente Ucrania, en noviembre de 2010 y Moldavia, en enero de 2011.

El Plan de acción se centra en sectores claves de JAI como la seguridad de los documentos, la gestión de las fronteras y de la migración, el orden público y la seguridad, incluida la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, así como en las relaciones exteriores pertinentes y los derechos fundamentales. Contienen un **primer juego de criterios** relativos al **marco político** (legislación y planificación) y un **segundo juego** de parámetros más específicos que abarcan la **aplicación efectiva y sostenible** de las medidas pertinentes para generar resultados concretos sobre el terreno.

Los PALV de este tipo podrían suponer **modelos útiles** para otros países de la Asociación Oriental, teniendo en cuenta las características específicas y los **avances independientes de cada uno de esos países y la coherencia dentro de la región**.

La UE seguirá apoyando a Ucrania y a Moldavia en sus esfuerzos por aplicar los Planes de acción para la liberalización de visados. La Comisión presentará al Consejo y al Parlamento **informes periódicos** sobre los progresos realizados en la ejecución de los PALV. Los primeros informes de evaluación sobre Ucrania y Moldavia se presentarán de forma paralela a la presente Comunicación.

3.1.5. Sistemas operativos de asilo y de protección internacional conforme a las obligaciones internacionales

La mayor parte de los países de la AO han efectuado avances en la adopción de la legislación pertinente para brindar **protección internacional** a quienes la necesitan. No obstante, persisten **importantes lagunas** en lo que respecta tanto a los **marcos legislativos como a su aplicación**. La UE ha prestado a los países de la AO apoyo destinado a reforzar sus capacidades de protección, para lo que ha recurrido, entre otros instrumentos, al Programa regional de protección que cubre Belarús, Moldavia y Ucrania. La segunda fase de ese programa se inició en 2011.

La UE seguirá animando a los países de la AO a que **culminen el marco legislativo correspondiente** y garanticen su **aplicación efectiva**. Además, seguirá asistiendo a los países de la AO en el desarrollo de las instituciones competentes y en la formación del personal responsables de determinar el estatuto de refugiado. La UE ofrecerá asimismo asistencia para desarrollar las políticas nacionales de **integración de los refugiados**. Cuando así proceda, esta asistencia se brindará en cooperación con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO),

que deberá ayudar a los países asociados en todos los aspectos prácticos de la cooperación sobre cuestiones de asilo.

3.2. Gestión integrada de las fronteras

La UE, junto con organizaciones internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europeas (OSCE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y con otros países donantes, ha brindado apoyo a los países de la AO mediante iniciativas de gestión de las fronteras como **la Misión de asistencia fronteriza de la UE (EUBAM)** en Ucrania y en Moldavia y el proyecto **Gestión Fronteriza Integrada del Cáucaso meridional**. Además, la **iniciativa emblemática AO** ha aportado el marco político para los proyectos de gestión integrada de las fronteras financiados por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI). Esos proyectos tratan de potenciar las capacidades operativas mediante actividades de desarrollo de capacidad operativas y específicas para cada país y la contribución al establecimiento de sistemas de formación modernos en esos países⁷. Si bien se han registrado considerables progresos en este sector, se requieren nuevos esfuerzos para el desarrollo de **estrategias completas de formación** en este sector y **mejoras de la capacidad institucional**, especialmente para gestionar eficazmente los puntos fronterizos.

En lo que respecta a la gestión eficaz de las fronteras, **FRONTEX** puede desempeñar un papel de relevancia; se está ampliando la cooperación en los ámbitos del intercambio de información, el análisis de riesgos, las operaciones conjuntas y los proyectos piloto. Hasta la fecha, FRONTEX ha acordado **procedimientos de trabajo** con las autoridades competentes de Moldavia, Georgia, Ucrania y Belarús. En virtud de esos procedimientos, los miembros de la guardia de fronteras de esos países participan ya como observadores en operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX y utilizan algunos de los productos de formación desarrollados por FRONTEX en cooperación con los Estados miembros de la UE.

Como parte de las iniciativas existentes, es preciso colaborar con la redacción y posterior aplicación de las **estrategias integradas de la gestión de las fronteras** en todos los países de la Asociación Oriental.

La fijación de **procedimientos de trabajo** por FRONTEX y las autoridades competentes de **Armenia** y **Azerbaiyán** contribuirá a potenciar la aplicación del concepto de gestión integrada de las fronteras y aumentará la interoperabilidad entre la guardia fronteriza de los Estados miembros de la UE y la de los dos países mencionados.

En el campo del **análisis de riesgo**, merecerá la pena seguir explorando y desarrollando el establecimiento de redes regionales similares a la Red de los Balcanes Occidentales (WEBRAN).

3.3. Orden público y seguridad

La seguridad interior no puede conseguirse aislada del resto del mundo ni, menos aún, de nuestros vecinos europeos inmediatos. Es por lo tanto importante garantizar la coherencia y la **complementariedad de los aspectos interiores y exteriores de la seguridad de la UE**.

⁷ Además, el ENPI financiará en 2011 dos proyectos piloto destinados a: a) reforzar la capacidad de vigilancia y la cooperación transfronteriza en la frontera entre la República de Belarús y Ucrania, y b) potenciar las capacidades de gestión de la frontera entre Georgia y Armenia.

Como se reconoce tanto en la Estrategia Europea de Seguridad⁸ como en la Estrategia Interna de Seguridad⁹, las relaciones con nuestros socios revisten una importancia fundamental en la lucha contra la delincuencia grave y organizada y el terrorismo

3.3.1. Seguridad de los documentos de viaje e identidad

El aumento de la seguridad de los documentos es un paso necesario para poder simplificar la expedición de visados en la UE. Algunos de los países de la AO han comenzado a expedir **pasaportes biométricos** a sus ciudadanos y han trabajado en la **securización del proceso de expedición**, especialmente en relación con los documentos primarios de identidad y filiación y los procesos de registro y personalización de los documentos, factores esenciales para la credibilidad internacional y nacional de los documentos personalizados.

La UE debe acelerar el **intercambio de mejores prácticas** con los países de la AO en el ámbito de la seguridad de los documentos, centrándose en particular en la introducción de biometría en los documentos de identidad y de viaje, y asegurando la **eficiencia y la fiabilidad del proceso de personalización y la adopción de los protocolos necesarios de protección de datos**. La UE deberá alentar y asistir a los países de la AO en el proceso de implantación de los procedimientos de expedición de documentos y en la gestión global de identidades, incluida la creación de los registros apropiados.

3.3.2. Actuación contra la trata de seres humanos

Según el último informe de las Naciones Unidas¹⁰, un número considerable de las **víctimas de explotación sexual y de los tratantes de personas con esos fines** en Europa son nacionales de los países de la AO. La reciente evaluación de Europol¹¹ pone de relieve la participación de grupos de delincuentes basados en la AO en la trata de seres humanos y en otras actividades delictivas.

La actuación contra la trata de seres humanos es una de las **grandes prioridades de la UE**, y tanto el diálogo como la cooperación en este ámbito con los países de la AO se hallan muy desarrollados. Los sectores de cooperación incluyen la prevención de la trata, la lucha contra esa actividad y la protección de sus víctimas. La UE y sus Estados miembros y Europol han apoyado numerosos proyectos destinados a asistir a los socios de la AO en la lucha contra esta forma de delincuencia.

La UE deberá animar a los países de la AO que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el **Protocolo de Palermo contra la trata de personas de las Naciones Unidas y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos** y a que hagan el mejor uso de los instrumentos internacionales para combatir las distintas modalidades de trata de personas, como la trata con fines de explotación sexual y la trata con fines de explotación laboral, servidumbre doméstica y mendicidad forzada.

⁸ La «Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor» fue adoptada en 2003 y revisada en 2008.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura», COM/2010/673 final.

¹⁰ http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.

¹¹ Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada (EADO), 2011.

La UE debe afanarse por aumentar la cooperación para acabar con la trata de personas. Concretamente, debe cooperar estrechamente con los países de la AO para reforzar su capacidad de **protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas**. Para ello, debe recurrirse sobre todo a la creación de asociaciones entre gobiernos, asociaciones no gubernamentales y sector privado para establecer mecanismos y procedimientos que permitan proteger y asistir mejor a las víctimas de la trata de personas y garanticen su regreso a su país de origen en condiciones seguras, y para prevenir la trata de seres humanos. Esta cooperación deberá enfocarse como ayuda humanitaria, teniendo en cuenta la necesidad de incorporar en ella tanto la perspectiva de género como la protección de los derechos de los menores.

3.3.3. *Lucha contra la delincuencia organizada*

El aumento de la movilidad no es beneficioso únicamente para los ciudadanos: También facilita de manera indirecta las actividades de las **redes delictivas transfronterizas**. La cooperación entre la UE y los países de la OP para acabar con esta lacra está ya muy desarrollada. No obstante, el surgimiento de nuevos canales y nuevas formas de delincuencia exige una cooperación continua que permita oponerles un frente integrado. Los fenómenos delictivos más frecuentes en la región son el contrabando de drogas, productos sujetos a impuestos especiales (incluidos los cigarrillos) y artículos falsificados y la trata de seres humanos.

La cooperación, especialmente a nivel operativo, entre **Europol** y los países de la AO es una de las herramientas que incrementan la eficacia de la lucha contra la delincuencia grave y organizada y el terrorismo. Europol ha celebrado ya **Acuerdos estratégicos con Ucrania y Moldavia**¹².

Para seguir **fortaleciendo la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada**, la UE deberá solicitar a los países de la región de la AO que cumplan los requisitos previos, especialmente los relativos a la protección de datos, para poder establecer una **cooperación estratégica** con Europol o ampliar sus actuales acuerdos de cooperación estratégica y convertirlos en acuerdos **cooperación operativa**.

La UE debe sustentar la **cooperación regional** en el ámbito de la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada. Las iniciativas dirigidas a tal fin deben incluir el aumento de la cooperación entre la policía y las aduanas mediante **actividades de formación comunes** (en colaboración, entre otros organismos, con **CEPOL** y Europol), el **intercambio de mejores prácticas**, las **investigaciones conjuntas**, especialmente en el caso de delitos transfronterizos, o las operaciones aduaneras conjuntas coordinadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), etc. Será preciso además fomentar y desarrollar iniciativas como la policía EuroEast, dirigida a aumentar la cooperación para la mejora de la seguridad interior de la UE y los países de la Asociación Oriental, y las conferencias del Grupo de trabajo sobre cigarrillos organizadas por la OLAF. CEPOL deberá contribuir a este objetivo mediante sus programas comunes y sus cursos de formación. Deberá considerarse la posibilidad de celebrar convenios de cooperación con las instituciones de formación pertinentes de los países en cuestión.

La UE deberá asegurar una estrecha coordinación con sus socios de la AO en sus esfuerzos y medidas de **lucha contra el contrabando en la frontera oriental**, lo que incluye la ejecución

¹² Firmados, respectivamente, el 4 de diciembre de 2009 y el 12 de febrero de 2007.

minuciosa del Plan de acción para la lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol en la frontera oriental de la UE¹³.

La UE deberá seguir brindando ayuda a los países de la AO para el refuerzo de la capacidad de sus órganos de justicia penal con vistas a una **cooperación efectiva contra la ciberdelincuencia** a través de la plataforma multilateral de la AO para la democracia, la buena gobernanza y la estabilidad, con la asistencia del Consejo de Europa. Además, la UE deberá invitar a los países socios a que ratifiquen y apliquen plenamente el **Convenio sobre ciberdelincuencia del Consejo de Europa** (nº ETS 185). Dicho Convenio deberá servir de guía y marco para todos los países que deseen adoptar una normativa nacional de amplio alcance contra la ciberdelincuencia.

La UE deberá alentar a los países de la AO a que sigan reforzando su capacidad institucional de lucha contra los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN), especialmente mediante la participación en la iniciativa de la UE relativa a los Centros de excelencia QBRN.

3.3.4. Lucha contra los delitos financieros, incluida la financiación del terrorismo

La lucha contra el **blanqueo de capitales** es un arma importante en la lucha contra la delincuencia organizada o de otra índole. La cooperación internacional en este ámbito es un factor clave habida cuenta de que actualmente el dinero apenas conoce fronteras.

La lucha contra la **financiación del terrorismo** es uno de los elementos esenciales de los esfuerzos de la UE por erradicar esa lacra. Es una cuestión que figura regularmente en el orden del día de foros internacionales y nacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), las Naciones Unidas y otros. La mayor parte de los países de la AO no pertenecen al GAFI pero sí (como es el caso de doce de los Estados miembros de la UE) a organismos regionales de características similares. La participación activa en esos organismos es importante para adaptar los regímenes nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a las normas internacionales. La UE deberá fomentar entre los países de la AO una estrecha colaboración con el GAFI y los organismos regionales de corte similar.

Las **Unidades de Inteligencia Financiera (UIF)** son componentes esenciales del sistema de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La UE deberá animar a los países de la AO a que refuercen sus UIF y promuevan su cooperación con las UIF de los Estados miembros de la UE.

Además, deberá insistir para que ratifiquen y apliquen el Convenio de 2005 relativo al blanqueo, seguimiento embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (nº ETS 198).

La UE deberá promover la aplicación de la **Estrategia mundial de lucha contra el terrorismo** adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006, que constituye un marco general para combatir esa amenaza.

¹³ Plan de acción para la lucha contra el contrabando de cigarrillos y alcohol en la frontera oriental de la UE, 24 de junio de 2011, SEC(2011) 791 final.

Además, la UE deberá colaborar con los países de la AO en medidas destinadas a **prevenir la radicalización y la captación** para actividades terroristas.

3.3.5. Lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción tiene una gran incidencia en todas las demás prioridades temáticas y, si no se lleva a cabo con rigor, puede minar la cooperación y la confianza mutua en todos los demás ámbitos. La Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE¹⁴ subrayaba que la asistencia destinada a **reforzar la capacidad de lucha contra la corrupción de los países vecinos** sería uno de los aspectos claves de la ayuda total concedida por la UE a estos países. Además, la Comunicación conjunta de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea titulada «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante» pone de relieve que el nivel de ayuda de la UE a los países asociados se adaptará a los progresos que estos hagan en las reformas políticas y en la construcción de auténticas democracias, incluido el compromiso de lucha contra la corrupción asumido por los gobiernos.

Los países de la AO son ahora parte de los instrumentos europeos e internacionales de lucha contra la corrupción. **Todos los países de la AO** participan en el Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa (**GRECO**) y todos ellos han ratificado o aceptado la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (**UNCAC**). Además, todos los países de la AO participan en la Red europea contra la corrupción en Europa del Este y Asia Central de la OCDE.

La participación en los mencionados **mecanismos de lucha contra la corrupción** debe completarse con una **aplicación efectiva** de los instrumentos jurídicos pertinentes y con una actuación conforme a las recomendaciones de los citados órganos y a los compromisos políticos en ese ámbito. En ese contexto, la UE seguirá insistiendo ante los países de la AO para que apliquen en tiempo oportuno las recomendaciones pendientes del GRECO y para que participen activamente en el mecanismo de revisión de la UNCAC, que promueve la transparencia del proceso de evaluación y la intervención de la sociedad civil. La UE también animará a los países de la AO a que desempeñen un papel activo en la Red contra la corrupción en Europa del Este y Asia Central y, en el caso de los que están incluidos en el Plan de Acción de Estambul contra la Corrupción, a que tomen las medidas complementarias necesarias para asegurar la ejecución de ese plan.

Además, el **fomento de una cultura de la integridad** debe seguir formando parte de los programas de cooperación de la UE con los países de la AO en sectores como la gestión de las fronteras, las aduanas, la aplicación de las leyes vigentes y el poder judicial.

De forma global, la UE debe promover una **mayor participación de la sociedad civil** en la adopción, la aplicación y el control de la ejecución de las medidas legislativas y políticas, al tratarse de un componente esencial de cualquier marco anticorrupción sólido y efectivo.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: «Lucha contra la corrupción en la UE», 6 de junio de 2011, COM(2011) 308 final.

3.4. Lucha contra la droga

La lucha contra la droga se mantiene entre las máximas prioridades de cooperación entre la UE y los países de la AO. La Estrategia de lucha contra la droga de la UE (2005-2012) y el Plan de acción correspondiente (2009-2012) renuevan el compromiso de la UE con la prestación de asistencia a terceros países para conferirles una mayor eficacia en la reducción de la demanda y de la oferta. Se otorga una especial importancia a la mejora de la cooperación con los países IEVA. Si bien han podido observarse ciertos progresos, persisten aún grandes deficiencias en el campo de la **prevención, las medidas de paliación de los daños y el tratamiento**. Además, algunos de los Estados de la AO son importantes **países de tránsito** de la droga procedente de Asia con destino a la UE.

La UE deberá animar a los países de la AO a que **cooperen activamente con la sociedad civil**, especialmente en lo que respecta a las medidas de **prevención** entre los grupos vulnerables y a la asistencia sanitaria y social especializada destinada a paliar los daños entre los drogodependientes de alto riesgo. Es preciso dedicar una especial atención a la relación entre VIH/SIDA y consumo de drogas por vía intravenosa, aspecto que también plantea un desafío a los Estados miembros de la UE vecinos de estos países. Para ello, puede ayudarse a los países de la AO a desarrollar y ejecutar **políticas nacionales de lucha contra la droga** integradas y equilibradas y **planes integrados de lucha contra la droga** que aspiren a la reducción tanto de la demanda como de la oferta, aseguren una mejor coordinación entre las agencias y organismos activos en este campo e incluyan programas y servicios de reducción de la demanda de drogas que se basen en los datos y mejores prácticas científicos más recientes y respeten plenamente la dignidad y los derechos humanos.

La Comisión se ha comprometido además a colaborar con los países de la AO para **interrumpir el tráfico de drogas, especialmente el contrabando de heroína desde Afganistán** y el de productos químicos destinados a la producción de drogas hacia Afganistán. Es por lo tanto crucial la ayuda para el desarrollo de la capacidad de los distintos servicios con funciones coercitivas (policía, aduanas, judicatura, etc.). Debe también prestarse una atención adecuada a la prevención del desvío de precursores para su utilización en la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.

Cuando así proceda, debe promoverse el desarrollo de la capacidad de seguimiento de la situación de las drogas mediante, entre otras medidas, el fomento de la cooperación con el OEDT.

3.5. Justicia y derechos fundamentales

3.5.1. Primacía de la ley y reforma del poder judicial

La primacía de la ley es un principio fundamental y un objetivo general de la UE en cooperación con sus socios del Este. La UE atribuye una considerable importancia a las **reformas progresivas de las instituciones públicas** para reforzar **la eficacia del sistema de justicia y la confianza de los ciudadanos en él**. La existencia de un sistema de justicia fuerte puede convertirse en un importante factor de impulso del crecimiento económico. La mayor parte de los países de la AO han realizado considerables progresos en cuanto a la reforma de su sistema judicial, pero aún **persisten grandes deficiencias**.

La UE está dispuesta a supervisar todavía más de cerca la reforma del poder judicial y a seguir alentando y ayudando a los países de la AO a consolidar sus sistemas judiciales y

garantizar tanto la independencia de la judicatura y su **imparcialidad, eficacia y responsabilidad** como el **acceso a la justicia**.

3.5.2. *Derechos fundamentales*

La UE atribuye una gran importancia a la puesta en práctica de una amplia cooperación para la defensa de los derechos fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales, según lo proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y conforme a las definiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París por una nueva Europa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, forma la base de las políticas internas y externas de la UE.

La cooperación con los países de la AO se centra en aumentar el respeto de los derechos humanos, incluidos los de los menores, la libertad de expresión, la libertad de asamblea y asociación y los derechos de las minorías. El fomento y la integración en las distintas políticas de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación, principios fundamentales del Derecho de la UE, deberán también incluirse entre los objetivos del plan de cooperación, teniendo específicamente en cuenta aspectos como el origen étnico, la discapacidad, la religión y las creencias, la orientación sexual y la edad. La aplicación de las normas internacionales y regionales en materia de derechos humanos es un aspecto muy pertinente para la cooperación con los países socios de la AO. Por último, la lucha contra la tortura y el trato inhumano o degradante es uno de los objetivos generales de la cooperación de la UE con los países de la Asociación Oriental.

La UE seguirá animando a los países de la AO a que aborden las cuestiones de derechos humanos de forma regular en los subcomités de derechos humanos correspondientes. La mejora de los resultados en materia de derechos humanos constituye asimismo una condición esencial¹⁵ para la ampliación de las relaciones de la UE con sus socios de la AO.

Dentro de su proceso de profundización de relaciones con los países de la AO, la UE intensificará su actividad de **seguimiento de los derechos fundamentales**, animando y ayudando al mismo tiempo a los países de la AO a que sigan reforzando la protección de los derechos fundamentales tanto en lo que se refiere a los casos individuales como a las cuestiones relativas a los instrumentos de Derecho internacional para la protección de los derechos humanos.

3.5.3. *Cooperación judicial civil y penal*¹⁶

La mayor parte de los países de la AO han firmado y ratificado una serie de convenios internacionales de cooperación judicial civil y penal. A pesar de ello, **persisten importantes deficiencias en la adhesión a esos convenios cuya plena aplicación** sigue planteando desafíos en muchos de los países.

La UE debe seguir animando a todos los países de la AO a que participen en los marcos multilaterales existentes en materia de cooperación judicial civil y penal. Además, la UE debe

¹⁵ Por ejemplo, el desembolso de la asistencia macrofinanciera de la UE está supeditada al respeto continuado del principio de primacía de la ley, la democracia y los derechos humanos por las autoridades del país beneficiario.

¹⁶ Los aspectos de cooperación con la Asociación Oriental en este campo se desarrollarán en una Comunicación de la Comisión sobre la dimensión exterior de la justicia prevista para el final de 2011.

seguir insistiendo ante los países de la AO para que, además de ratificar los convenios internacionales de cooperación judicial civil y penal (en materia, por ejemplo, de extradición o de asistencia jurídica mutua), especialmente los enmarcados en el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, procedan a su **plena aplicación**. Ello exige, concretamente, **esfuerzos continuados para mejorar la coordinación y la cooperación entre la judicatura y todos los servicios con funciones coercitivas** a través de medidas entre las que se incluye la inversión en formación, recursos humanos y herramientas de TI. La prosecución de los esfuerzos, el continuo seguimiento de las medidas de consolidación de la primacía de la ley y el desarrollo de normas comunes conforme a lo acordado en los foros internacionales comunes (como el Consejo de Europa) deberán seguir siendo objetivos constantes de la cooperación de la UE con los países de la AO.

3.5.4. *Protección de datos*

La existencia de un sistema sólido que garantice a los ciudadanos la protección de sus datos personales a través tanto de la **normativa** correspondiente como de una **capacidad institucional efectiva** reviste importancia en todos los ámbitos transversales de cooperación entre la UE y los países de la AO que requieren el intercambio de datos personales. En el ámbito de JAI, concretamente, la promulgación de exigentes normas de protección es una condición previa esencial para una cooperación operativa tanto con los Estados miembros de la UE como con los organismos de la UE como Europol y Eurojust. Además, la compilación y el intercambio de un creciente volumen de datos personales en el ámbito de JAI, como los identificadores biométricos y los números de identificación personal en las bases de datos, exige rigurosas normas que garanticen el derecho de los ciudadanos a la protección de sus datos personales. Para ello, es necesario adoptar **una extensa normativa nacional en materia de protección de los datos personales** y asegurar su aplicación mediante, entre otras medidas, la creación de una autoridad pública de supervisión de la protección de datos totalmente independiente.

Los avances registrados en este campo por los países de la AO son dispares; algunos de ellos ya han ratificado los convenios internacionales pertinentes y adoptado la normativa correspondiente, mientras que otros todavía carecen de un sólido marco jurídico para la protección de datos. La aplicación efectiva de los instrumentos de protección de datos sigue, no obstante, planteando un reto en toda la región.

La UE debe invitar a los países de la AO a que **ratifiquen los convenios internacionales pertinentes, adopten las leyes de protección de datos apropiadas y garanticen su aplicación efectiva** con el fin de salvaguardar el derecho de cada ciudadano a la protección de sus datos, objetivo para cuya consecución se recurrirá, en particular, a la creación de **autoridades independientes de control de la protección de datos**.

4. CONCLUSIONES

La existencia de una **cooperación continua y basada en la confianza** con la Asociación Oriental en los niveles tanto **estratégico** como **operativo** es un factor esencial para **aumentar la movilidad** y fomentar los **contactos entre poblaciones**, haciendo al mismo tiempo frente a **desafíos y amenazas** que no conocen fronteras como el terrorismo, la delincuencia organizada, la corrupción y la trata de personas, y ayudando a los vecinos de la UE a afianzar los valores y los **principios** esenciales de **los derechos humanos, la democracia y la primacía de la ley**.

La UE y sus Estados miembros reforzarán la **asistencia técnica y financiera** a sus socios de la AO con miras a consolidar el proceso de reforma en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior recientemente emprendido.

La Comisión está convencida de que el conjunto de directrices propuestas permitirá a la UE y a los países de la Asociación Oriental **estrechar aun más la cooperación política y operativa** con la Asociación Oriental en el ámbito de JAI y avanzar hacia la creación de un **Espacio común de JAI** conforme a las conclusiones y recomendaciones presentadas en la Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de 25 de mayo de 2011, «*Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*» y a las conclusiones del Consejo sobre la Política Europea de Vecindad de junio de 2011.

Anexo

Descripción general de los marcos de diálogo y cooperación en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior entre la UE y los países de la Asociación Oriental

1. MARCOS DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN BILATERAL EXISTENTES

El diálogo y la cooperación entre la UE y los países de la Asociación Oriental (AO) es de larga tradición y amplio alcance. Se basa principalmente en los **Acuerdos de asociación y cooperación (AAC)** firmados con Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, que contemplan la creación de los subcomités y la celebración de las conversaciones sectoriales periódicas pertinentes. El ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), incluidos los derechos humanos, ha sido siempre un importante componente de ese marco, dentro del que se ha adoptado una amplia gama de iniciativas. Los principales foros de diálogo con los países de la AO lo constituyen los **Subcomités de JAI y los diálogos sobre derechos humanos**¹. En el futuro, los AAC serán reemplazados por Acuerdos de asociación cuyas negociaciones se hallan en curso. Además, se ha desarrollado una serie de diálogos en los que se debaten cuestiones de JAI, como las **Asociaciones de movilidad** (desde 2008 y 2009, con Moldavia y Georgia, respectivamente), los **diálogos sobre visados** con Ucrania y Moldavia y las estructuras y foros establecidos en estos distintos contextos.

Las **Asociaciones de movilidad** son una herramienta del Planteamiento global sobre la migración, en el que se inspiran. Constituyen un marco político para un diálogo y una cooperación más profundos y específicos con terceros países en el ámbito de la migración legal, la migración y el desarrollo y la lucha contra la migración ilegal, incluida la política de readmisión.

El **diálogo sobre visados** es un marco en el que se abordan las condiciones para la liberalización de visados mediante la autorización de viajes de breve duración sin visado entre la UE y el país correspondiente. Depende de la aplicación efectiva por el país asociado de una serie de parámetros que cubre un amplio espectro de cuestiones de JAI tras la aplicación de un detallado plan de acción articulado en dos fases y elaborado a la medida. Hasta la fecha, la UE ha presentado dos **Planes de acción para la liberalización de visados** de esas características a dos países de la AO, concretamente Ucrania, en noviembre de 2010 y Moldavia, en enero de 2011. El Plan de acción para la liberalización de visados se centra en sectores claves de JAI como la seguridad de los documentos, la gestión de las fronteras y de la migración, la política de asilo, el orden público y la seguridad, incluida la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, así como las relaciones exteriores pertinentes y los derechos fundamentales. Contienen un primer juego de criterios relativos al marco político (legislación y planificación) y un segundo juego de parámetros más específicos que abarcan la aplicación efectiva y sostenible de las medidas pertinentes para generar resultados concretos sobre el terreno.

¹ La UE ha mantenido diálogos específicos en toda regla sobre derechos humanos con algunos de los países de la Asociación Oriental (Armenia, Belarús, Georgia y Moldavia). Si bien en el caso de Azerbaiyán las cuestiones relativas a los derechos humanos son tratadas por el Subcomité conjunto JAI/DH, que dedica una jornada entera a las discusiones sobre DH, en el caso de Ucrania se les dedica desde 2011 una jornada entera como parte del Subcomité JAI.

En 2001 se acordó –y en 2007 se revisó– un **Plan de Acción JAI** específico entre la UE y Ucrania. Además, la UE y Ucrania celebran reuniones ministeriales anuales para discutir asuntos de JAI.

También se mantiene regularmente con Ucrania un diálogo político bilateral sobre la lucha contra la droga. La Presidencia polaca ha organizado por primera vez diálogos políticos con Armenia, Moldavia, Azerbaiyán y Georgia.

Además, la UE ha establecido relaciones contractuales específicas con algunos de los países de la Asociación Oriental en el ámbito de JAI mediante la celebración de **Acuerdos de readmisión y de facilitación de visados** (Moldavia, Georgia y Ucrania²) y ha establecido subcomités al amparo de esos acuerdos. En mayo de 2011 se entablaron negociaciones para ampliar los Acuerdos de facilitación de visados con Moldavia y Ucrania.

Belarús está participando en las actividades multilaterales de la Asociación Oriental. Se está elaborando un plan conjunto provisional para Belarús. Además, los asuntos de JAI se hallan en el orden del día de una serie de foros regionales en los que participan algunos o todos los Estados miembros de la UE y de la AO.

El análisis de los distintos marcos bilaterales de diálogo y cooperación en materia de JAI entre la UE y los países de la AO pone de manifiesto la existencia de un **panorama multifacético**, donde los mismos asuntos se debaten en más de uno de esos marcos. Esa complejidad se ve exacerbada por el hecho de que algunos de esos marcos son jurídicamente vinculantes (acuerdos de asociación y cooperación, acuerdos de readmisión, acuerdos de facilitación de visados) mientras que otros son de naturaleza más operativa (por ejemplo, las plataformas de cooperación) o de carácter mixto (diálogos a nivel ministerial) y operativo (asociaciones de movilidad, diálogos sobre visados y planes de acción correspondientes). Algunos de ellos cubren solo parte de la agenda JAI (asociaciones de movilidad) y otros forman parte de una estructura de diálogo más amplia (subcomités JAI).

2. MARCOS DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN REGIONAL Y MULTILATERAL EXISTENTES

Diversos de foros regionales que reúnen a los Estados miembros de la UE y los miembros de la Asociación Oriental ofrecen plataformas para el intercambio de información y mejores prácticas y para la aplicación de iniciativas transfronterizas concretas. No obstante, algunos de ellos se solapan parcialmente en lo que se refiere a su **alcance temático** y geográfico.

Por lo que respecta a los **problemas migratorios**, tanto la UE como los países de la AO participan en un considerable número de procesos. Uno de ellos, que reúne a todos los países de la AO y algunos de los Estados miembros de la UE, es el **Proceso de Söderköping, creado** en 2001 y dirigido al intercambio de experiencias en materia de asilo, protección internacional, migración y gestión de las fronteras entre algunos de los Estados de la UE e, inicialmente, Moldavia, Ucrania y Belarús, países a los que posteriormente se sumaron Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

² Firmados el 10 de octubre de 2007, el 22 de noviembre de 2010 y el 18 de junio de 2007, respectivamente. Además, la Comisión ha sido autorizada para negociar esos mismos acuerdos con Belarús y se dispone a presentar en breve las propuestas de autorización para Azerbaiyán y Armenia.

Todos los miembros de la Asociación Oriental participan además en el **Proceso de Praga (Creación de asociaciones de migración)**, que reúne a los Estados miembros de la UE, los países de Europa oriental y sudoriental y los países de Asia Central. Su objetivo es fortalecer la cooperación entre los países participantes en lo que respecta a la gestión de la migración y sus distintas dimensiones. Está prevista la celebración de una importante Conferencia ministerial en Poznan los días 3 y 4 de noviembre de 2011 en la que los Estados participantes deberán adoptar un plan de acción.

El **Proceso de Budapest** es un foro consultivo en el que participan los Estados miembros de la UE, los países de Europa oriental y sudoriental y los países de Asia Central junto con los EE.UU., Canadá y Australia. Su objetivo principal es el intercambio de información y experiencia en cuanto a los temas siguientes: migración regular e irregular, asilo, visado, gestión de fronteras, trata de personas y contrabando de migrantes, readmisión y retorno.

La lucha contra la delincuencia transnacional es uno de los temas debatidos en la iniciativa llamada **Sinergia del Mar Negro**, que trata de reforzar la cooperación entre los países ribereños de ese Mar. Uno de los países de la AO, Moldavia, participa en el **Centro regional de lucha contra la delincuencia transfronteriza de la Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental (SECI)**, organización regional que reúne a la policía y las autoridades aduaneras de 13 países de Europa sudoriental. Presta asistencia a las autoridades aduaneras y con funciones coercitivas nacionales mediante el intercambio de información transfronteriza y la planificación y la intervención comunes en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

En el marco de la Asociación Oriental se ha creado una serie de **plataformas multilaterales**. Tres de ellas, las dedicadas a la **democracia, buena gobernanza y estabilidad** (plataforma 1), la **integración económica y la convergencia con las políticas de la UE** (plataforma 2) y los **contactos entre ciudadanos** (plataforma 4), abordan algunas de las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior. Dentro de la plataforma 1 se han creado tres grupos de trabajo dedicados, respectivamente, a la gestión integrada de las fronteras, la lucha contra la corrupción y la mejora del funcionamiento del sistema judicial.

El **panel de gestión integrada de las fronteras** permite a los países de la AO y a los Estados miembros de la UE intercambiar experiencias y exponer los avances logrados hacia la adopción de estrategias y planes de acción de gestión integrada de las fronteras. Garantiza que las actividades de formación se enmarquen en una perspectiva estratégica y programática de la gestión integrada de fronteras y se diferencien, según corresponda, en función del grado de progreso de cada miembro hacia el desarrollo de una estrategia de gestión integrada de las fronteras. Con vistas a la mejora de las prácticas de gestión de las fronteras, el panel ha respaldado medidas para determinar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la ejecución de controles fronterizos en los países de la AO.

El **panel de lucha contra la corrupción** pretende facilitar el intercambio de información y mejores prácticas sobre la creación de una cultura de integridad y fomentar la prevención y la persecución de la corrupción en los países de la AO a través de un planteamiento multilateral que propicie una mejor aplicación de los compromisos internacionales, en particular los establecidos por el Consejo de Europa y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Entre los participantes figuran los países de la AO, los Estados miembros, las instituciones de la UE, el Consejo de Europa y representantes de la sociedad civil. El mecanismo sobre derechos humanos, democracia y primacía de la ley financiado por la

Comisión y aplicado por el Consejo de Europa incluye la lucha contra la corrupción entre sus áreas de cooperación.

El **panel para la mejora del funcionamiento del sistema judicial** se estableció con la ayuda del Consejo de Europa al amparo del marco multilateral de la AO para dar respuesta a estas necesidades. El panel y sus actividades concretas facilitarán el intercambio de información y mejores prácticas sobre la administración práctica de justicia para fomentar el cumplimiento de las normas internacionales, especialmente las formuladas en los convenios pertinentes del Consejo de Europa y las Naciones Unidas, por parte de los países socios.