

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.6.2009  
COM(2009) 263 final

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

**JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD EN EUROPA DESDE 2005:  
UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LA HAYA Y DEL PLAN DE ACCIÓN**

{SEC(2009) 765}  
{SEC(2009) 766}  
{SEC(2009) 767}

## I. INTRODUCCIÓN

La justicia, la libertad y la seguridad son los pilares de una Europa próspera y en paz. Crear la capacidad necesaria para salvaguardar estos valores fundamentales es un proyecto a largo plazo. Europa también necesita flexibilidad para responder a acontecimientos inesperados y a veces trágicos, tales como los ataques terroristas en Londres en 2005 o las muertes, durante la década anterior, de miles de inmigrantes que intentaban entrar en el territorio de la UE a través del Mar Mediterráneo. Las políticas de la UE en este ámbito determinan la manera en que sus instituciones, Estados miembros y ciudadanos interactúan entre sí y en la escena internacional.

El programa de La Haya<sup>1</sup> ha sido el modelo de la UE para aplicar su visión en los ámbitos del acceso a la justicia, la protección internacional, el control fronterizo, la migración, el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación policial y judicial y el reconocimiento mutuo.

La Comisión ha supervisado atentamente la ejecución del programa a nivel de la UE y de los Estados miembros<sup>2</sup>. Los instrumentos individuales han sido evaluados por la Comisión o por los Estados miembros a través de las evaluaciones paritarias. Sobre la base de estos ejercicios, la presente Comunicación resalta los principales temas planteados, y considera cómo debe responder la UE a los desafíos del futuro. Tres documentos más largos acompañan la Comunicación: primero, un informe sobre la ejecución del programa en el que se detallan las diferentes políticas, los objetivos, los avances más significativos y los desafíos futuros; en segundo lugar, un «marcador institucional» en el que se ofrece una descripción de los instrumentos y objetivos del programa; y, en tercer lugar, un «marcador de ejecución» sobre la aplicación a nivel nacional.

Las prioridades para continuar trabajando a partir de lo que se ha logrado hasta ahora se establecerán en el próximo programa plurianual (el programa de Estocolmo)<sup>3</sup>.

## II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 estableció el primer marco político plurianual en materia de Justicia e Interior. Durante los cinco años siguientes, se sentaron las bases para una política común de asilo e inmigración, para la armonización de los controles fronterizos, y para una más estrecha cooperación policial y judicial basada en la confianza y el reconocimiento mutuos. Durante este período se produjeron los ataques terroristas en Nueva York en 2001 y en Madrid en 2004, las presiones de unos flujos migratorios cada vez mayores y la amenaza creciente de la delincuencia organizada. Estos acontecimientos reforzaron la necesidad de una nueva estrategia en Europa que aborde los desafíos transfronterizos al mismo tiempo que se mantienen íntegramente los derechos fundamentales del ciudadano.

El programa de La Haya fue la respuesta de la UE a esta necesidad. Sus objetivos eran:

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM(2009)262

- *la mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros para garantizar los derechos fundamentales, las garantías procesales mínimas y el acceso a la justicia;*
- *proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales;*
- *regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión;*
- *luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo;*
- *explotar el potencial de Europol y Eurojust;*
- *proseguir con el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal; y*
- *eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas.*

Los progresos significativos en la UE y a nivel mundial han creado el contexto necesario para la ejecución del programa. La adhesión de 12 nuevos Estados miembros en 2004 y 2007 transformó la Unión y su funcionamiento. Las solicitudes de asilo disminuyeron antes de empezar a incrementarse de nuevo en 2007, mientras que las presiones migratorias sobre la frontera exterior meridional de la UE han crecido notablemente. Enfrentada ya a un declive en la población en edad de trabajar a largo plazo, la economía de Europa se enfrenta ahora a un período de paro creciente e incertidumbre económica.

### **III. UN PROGRAMA AMBICIOSO CON UNOS LOGROS VISIBLES**

Las iniciativas a escala europea en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad son nuevas en comparación con otras actividades de la UE, y muchas de ellas tardarán un tiempo en dar sus frutos. Estas iniciativas tienen un impacto directo en las vidas de los pueblos, y según las encuestas de opinión, los ciudadanos de la UE abrigan altas expectativas al respecto. Como ocurriera con Tampere, el programa de La Haya adoptó una perspectiva a largo plazo, pero fue más lejos en la medida en que sus objetivos estratégicos iban acompañados de un Plan de Acción detallado para lograrlos. Los avances han sido desiguales, pero se han obtenido unos logros visibles.

#### **III.1. Hacia una mayor libertad**

##### *III.1.1 Protección de los derechos fundamentales*

Se ha creado un sistema de supervisión sistemático y riguroso<sup>4</sup> que garantiza que las propuestas legislativas de la Comisión sean completamente compatibles con la Carta de los Derechos Fundamentales. La Agencia de los Derechos Fundamentales<sup>5</sup> abrió sus puertas el 1

<sup>4</sup> 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

de marzo de 2007 y está ayudando ahora a las instituciones y los Estados miembros de la UE mediante proyectos de investigación y el cotejo de los datos. Se ha puesto en marcha un planteamiento global para promover los derechos de la infancia<sup>6</sup>, que ha llevado a la creación del Foro Europeo para los Derechos de la Infancia. El Foro ofrece la oportunidad para que todas las partes interesadas trabajen conjuntamente con el fin de situar los derechos de la infancia en el corazón de todas las actividades de la UE. La UE ha adoptado una Decisión marco que exige a los Estados miembros sancionar a los que incitan a la violencia o al odio racista<sup>7</sup>.

Tanto en sus políticas internas como externas, la UE ha promovido el respeto del derecho a la protección de los datos personales y la intimidad reconociendo al mismo tiempo la necesidad de que las autoridades policiales intercambien información pertinente en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave. Se han logrado otras garantías para la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal<sup>8</sup>. Según los informes de que dispone la Comisión, como resultado de la Directiva relativa a la protección de datos<sup>9</sup> las personas están protegidas contra el control general, los consumidores confían en que no se empleará mal la información suministrada en las transacciones y la actividad empresarial puede funcionar en la UE sin temor a una grave perturbación en sus actividades internacionales<sup>10</sup>. Se han promovido tecnologías que protegen el derecho a la intimidad<sup>11</sup> para diseñar sistemas de información que mantienen al mínimo el acopio y el uso de datos personales. Por lo que se refiere a la colaboración con terceros países, la UE ha alcanzado un acuerdo a largo plazo con los Estados Unidos, Canadá y Australia sobre la transferencia de los PNR (registros de nombres de los pasajeros), y se han previsto las necesarias garantías para el uso de los datos personales procedentes de la UE y en poder del organismo de tratamiento SWIFT a los fines de la lucha contra el terrorismo.

### *III.1.2 Ciudadanía de la Unión*

La supresión de los controles en las fronteras internas en el espacio Schengen de veinticinco países ha permitido que las personas viajen desde la península Ibérica hasta los Estados Bálticos y desde Grecia a Finlandia sin tener que pasar por ningún control fronterizo. Esto beneficia potencialmente a más de 400 millones de ciudadanos de la UE<sup>12</sup>, e implica que los Estados miembros confían en la capacidad de los demás a la hora de proteger efectivamente las fronteras exteriores en nombre de la UE y expedir visados válidos para todo el espacio Schengen.

---

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

En abril de 2006, entró en vigor la Directiva sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en los Estados miembros<sup>13</sup>. La transposición ha sido hasta ahora decepcionante<sup>14</sup> en términos generales, y la Comisión está intensificando sus esfuerzos para asegurarse de que los ciudadanos de la UE y sus familias puedan disfrutar completamente de los derechos que les confiere esta directiva clave.

Se ha propuesto una serie de medidas para hacer realidad el derecho de los ciudadanos de la UE a la protección consular<sup>15</sup>. Se estima que el 8,7 % de los ciudadanos de la UE, es decir, 7 millones de personas, que viajan fuera de la UE lo hacen a países en los que su Estado miembro no está representado. Otros 2 millones de ciudadanos de la UE viven en tales países. El Plan de Acción para 2007-2009<sup>16</sup> pretendía abordar las carencias actuales y previsibles en este ámbito.

### *III.1.3 El Sistema Europeo Común de Asilo*

El Sistema Europeo Común de Asilo es una firme declaración de nuestros valores, nuestro respeto por la dignidad humana y nuestro compromiso de compartir responsabilidades. La primera fase de este sistema estableció las normas mínimas comunes que, de conformidad con el Tratado de Niza, permitieron la transición a la codecisión y a la toma de decisiones mediante mayoría cualificada. Conforme al programa de La Haya, tras una amplia consulta<sup>17</sup>, el sistema entró en su segunda fase de desarrollo con la adopción en 2008 de un Plan de Acción<sup>18</sup>. Las modificaciones de la Directiva sobre las condiciones de acogida y de los Reglamentos Dublín y Eurodac han sido propuestas ya como parte de este Plan. La experiencia operativa anterior muestra periódicamente la necesidad de una cooperación práctica. Paralelamente, mediante la creación propuesta de la Oficina de Apoyo al Asilo, la UE pretende crear un medio coherente y eficaz para responder a estos desafíos. Por lo que se refiere a la dimensión exterior, se han previsto programas piloto de protección regional en varios terceros países para aumentar sus capacidades de protección.

### *III.1.4 Inmigración e integración*

La UE ha trabajado para mejorar la gestión de los flujos de migración y coordinar las políticas nacionales de integración. Se han establecido unas normas mínimas de imparcialidad, coherencia y veracidad, y se han hecho esfuerzos para aprovechar el potencial no utilizado de empleo de los nacionales de terceros países ya residentes en la UE al mismo tiempo que se prevenían los efectos nocivos de la «fuga de cerebros» en los países de origen.

---

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

Sobre la base de un Libro Verde<sup>19</sup>, un plan político<sup>20</sup> fijó las iniciativas que debían tomarse en materia de migración legal entre 2006 y 2009. Como parte de la aplicación de este plan, se establecieron las condiciones para la entrada, el empleo y la residencia de nacionales de terceros países<sup>21</sup>, y la «tarjeta azul» se hará realidad muy pronto<sup>22</sup>.

La maximización del beneficio económico de la migración legal vino acompañada por los esfuerzos concertados para combatir la migración ilegal y a aquellos que se benefician del contrabando y del tráfico de personas. La migración ilegal no está aumentando en la UE en su conjunto, pero los Estados miembros mediterráneos soportan una parte cada vez mayor de la carga. Particularmente preocupante es el número de personas que llegan tras travesías peligrosas por mar<sup>23</sup>. La contratación del empleo ilegal da lugar a una explotación del individuo y a efectos distorsionadores en la economía de la UE. Se espera que la propuesta de Directiva de la Comisión por la que se establecen sanciones contra los patronos de nacionales de terceros países en residencia ilegal se adopte en el primer semestre de 2009<sup>24</sup>. Con ello se enviará una señal clara de que la Unión no tolerará la inmigración ilegal, en particular cuando es alentada por empresarios sin escrúpulos.

Se han establecido unos principios comunes y un marco relativo a la integración de nacionales de terceros países<sup>25</sup>, incluidos manuales sobre la integración destinados a los responsables políticos y a los expertos, un único sitio europeo en Internet sobre integración y un Foro Europeo sobre Integración. Los esfuerzos emprendidos por los Estados miembros en el marco de este programa común son apoyados por el Fondo Europeo de Integración<sup>26</sup>, que contó con 825 millones EUR para el período 2007-2013.

Desde una perspectiva más general, la Comunicación de la Comisión titulada «Una política común de inmigración para Europa»<sup>27</sup> y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo<sup>28</sup>, adoptado poco después, constituyeron el resultado de diez años de esfuerzos y sentaron las bases para una perspectiva coherente de cara al futuro.

---

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

### III.1.5 Gestión de las fronteras

La gestión de las migraciones requiere fronteras seguras. Existen 1 636 puntos de entrada previstos en el territorio de la Unión. En 2006, se estimaba en 900 millones el número de personas que habían atravesado los pasos de frontera exteriores y en ocho millones el número de inmigrantes ilegales en la UE 25. El mismo año, se detuvieron a 500 000 inmigrantes ilegales en la UE, un 40 % de los cuales fueron a continuación repatriados.

La agencia FRONTEX, encargada de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en materia de controles de las fronteras, fue el instrumento con el que la UE respondió a estos retos. Entre 2005 y 2008, llevó a cabo 50 operaciones conjuntas y 23 proyectos piloto en los que participaron varios Estados miembros. El Código de fronteras Schengen<sup>29</sup> ya se aplica en todos los Estados miembros y se han establecido normas y procedimientos en materia de control del paso de las fronteras interiores y exteriores de la Unión. Un paquete de propuestas de la Comisión ha definido nuevas etapas en el camino hacia una gestión integrada de las fronteras: un sistema de entrada-salida<sup>30</sup> que desencadena una alerta automática cuando una persona supera la duración de su visado, un sistema de vigilancia de las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE («EUROSUR»)<sup>31</sup> y la evaluación y la continuación del desarrollo de FRONTEX<sup>32</sup>. La Directiva de Retorno<sup>33</sup> establecía unas normas eficaces y humanas en materia de retorno de los inmigrantes ilegales.

La puesta a punto de un sistema moderno de gestión integrada de las fronteras implica el recurso a las nuevas tecnologías. Los pasaportes biométricos se introdujeron en 2006. El sistema de información Schengen de segunda generación y el sistema de información sobre visados están en proceso de elaboración y ya se ha definido su marco jurídico. Estos sistemas permitirán un mayor uso de las nuevas tecnologías y, en particular, la biométrica, y contribuirán así a la seguridad del espacio Schengen garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de las exigencias relativas a la protección de datos.

### III.1.6 Política de visados

Se ha adoptado un marco legislativo para la aplicación y el funcionamiento del sistema de información de visados (VIS) en 2008<sup>34</sup>, lo que ha facilitado los controles en los pasos de frontera exteriores y los intercambios de datos sobre visados entre los Estados miembros. La Comisión propuso, por una parte, la creación de una base jurídica que permita a los Estados miembros tomar los identificadores biométricos a los solicitantes de asilo y, por otra parte, el

---

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM (2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM (2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM (2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

establecimiento de un marco jurídico para la organización de las oficinas consulares de los Estados miembros<sup>35</sup>. La Instrucción Consular Común fue objeto de una refundición y se ha propuesto un Código sobre Visados<sup>36</sup> con el fin de reforzar la transparencia, la armonización de los procedimientos y la seguridad jurídica. Se han negociado algunos acuerdos destinados a facilitar la expedición de visados con Rusia, Ucrania, la República de Moldavia, Albania, Bosnia y Hercegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia-Montenegro. Estos acuerdos, que entraron en vigor en 2007 y 2008, simplificaron los procedimientos para los ciudadanos de estos países que deseaban viajar a la UE para estancias breves. Se ha logrado una plena reciprocidad<sup>37</sup> en materia de visados con Costa Rica, Israel, Malasia, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Singapur, Uruguay y Venezuela. Se han realizado también algunos avances con Australia, Brunei, Canadá y los Estados Unidos. Debe aún adoptarse la propuesta de creación de unos centros comunes de solicitud<sup>38</sup> de visados, y ya se han creado dos centros piloto.

### *III.1.7 La dimensión exterior del asilo y la inmigración*

Los problemas mundiales requieren soluciones mundiales. El «enfoque global» sobre las migraciones, basado en una verdadera asociación con los terceros países, ilustra la voluntad de adoptar la perspectiva más amplia posible de las causas y las consecuencias de los flujos migratorios de los terceros países hacia la UE. Las cuestiones migratorias se integran actualmente mejor en la acción de la Comisión en favor del desarrollo y en las otras políticas exteriores de la Unión. Esto refleja una importante evolución caracterizada por el paso de un enfoque esencialmente orientado hacia la seguridad a un enfoque guiado por una comprensión más profunda del conjunto de las facetas relativas a las migraciones. Se ha abierto la vía a nuevas asociaciones y a un diálogo constructivo con las regiones vecinas de la UE así como con África, Asia y América Latina. Estos debates se acompañaron de acciones in situ con el fin de transformar la migración y la movilidad en fuerzas positivas para el desarrollo, de administrar mejor la inmigración legal y prevenir y reducir la inmigración ilegal. Los instrumentos comunitarios de cooperación materializaron el enfoque global financiando numerosos proyectos en este ámbito así como en lo concerniente a la protección de los refugiados. El programa temático en el ámbito de las migraciones y el asilo se concibió con este fin y fue dotado con un presupuesto de 384 millones EUR para el período 2007-2013. Al mismo tiempo, se han desarrollado nuevas herramientas y conceptos, como las asociaciones para la movilidad entre la Unión y los terceros países.

---

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM (2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

## III.2. Reforzar la seguridad

### III.2.1 Terrorismo

Los atentados de Madrid y Londres de 2004 y 2005 supusieron los atentados terroristas más graves de los últimos años en la Unión. No obstante, se registró también un número alarmante de tentativas de atentados, la mayoría de los cuales pasaron inadvertidos. En 2007, se contabilizaron cerca de 600 atentados fallidos, frustrados o efectivamente perpetrados en once Estados miembros de la UE<sup>39</sup>.

Por lo que se refiere a la prevención, la Unión financió varios proyectos, incluido un manual destinado a luchar contra la radicalización en las prisiones. La Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero a efectos de la financiación del terrorismo amplió a los agentes económicos no financieros, incluidos casinos y abogados, la obligación de informar sobre las transacciones sospechosas<sup>40</sup>. Como consecuencia de la aplicación del Reglamento adoptado en 2005, los viajeros que entran en la UE o que salen con una suma superior o igual a 10 000 EUR en efectivo deben realizar una declaración escrita<sup>41</sup>. La Unión adoptó una legislación destinada a tipificar como delito la formación y contratación de terroristas así como la incitación pública a la comisión de actos terroristas, incluido por Internet<sup>42</sup>. Se han asignado algunos fondos a la creación de un sistema de alerta precoz a escala de la UE que permitiría notificar a las autoridades las amenazas vinculadas a la desaparición o al robo de explosivos.

Se han establecido algunos instrumentos para reforzar la protección de las infraestructuras críticas en la Unión: carreteras, ferrocarriles, redes de electricidad y centrales eléctricas<sup>43</sup>. La Comisión ha realizado asimismo consultas sobre la preparación de cara a la amenaza biológica mediante un Libro Verde<sup>44</sup> y presentará próximamente un conjunto de propuestas destinadas a reducir el riesgo creado por las amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, que pueden afectar a millares de personas, destruir la agricultura y dañar seriamente la cadena alimentaria.

### III.2.2 Cooperación policial

Los trabajos de la UE estos cinco últimos años se han basado en el principio llamado de «disponibilidad», que prevé que un agente de los servicios policiales de un Estado miembro pueda obtener de otro Estado miembro, cuando esté disponible, información de la que tiene necesidad en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

Se han simplificado los intercambios de información e inteligencia<sup>45</sup>. La integración del Tratado de Prüm en la legislación de la UE<sup>46</sup> ha permitido un acceso indirecto a las bases de datos de los Estados miembros que contenían huellas dactilares e información vinculada al ADN así como un acceso directo y controlado a los expedientes de matriculación de vehículos. Esto debería mejorar considerablemente la cooperación policial en el conjunto de la Unión permitiendo que los servicios de policía sepan qué información está disponible. Se han fijado unas condiciones de acceso al VIS por razones de seguridad<sup>47</sup> al mismo tiempo que la mayoría de los Estados miembros incorporaban al Derecho nacional las condiciones de conservación de los datos relativos al tráfico de las comunicaciones electrónicas y datos de localización<sup>48</sup> en relación con las redes de telefonía fija y telefonía móvil.

La Decisión del Consejo por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) y que sustituirá al antiguo convenio dará a este organismo una mayor flexibilidad operativa que le permitirá reaccionar más rápidamente a la evolución de la delincuencia<sup>49</sup>. Paralelamente a su sistema de información destinado a recoger los datos relativos a la delincuencia grave transfronteriza y a permitir el intercambio, los ficheros de trabajo con fines de análisis de Europol son herramientas que proporcionan a los servicios policiales de los Estados miembros información pertinente sobre fenómenos delictivos específicos, en particular, la trata de seres humanos, el terrorismo, el fraude en las tarjetas de crédito y el tráfico de drogas de síntesis.

### *III.2.3 Delincuencia organizada*

Las actividades delictivas de las bandas organizadas como el tráfico de drogas, los robos de vehículos, los ataques a mano armada y la delincuencia de alta tecnología para la usurpación de la identidad suponen una amenaza para la UE. Al igual que ocurre con la delincuencia financiera (fraude, falsificación y blanqueo de dinero), todas estas actividades generan beneficios importantes y suponen un perjuicio a la economía de la Unión. Se ha alentado la creación de oficinas nacionales de recuperación de activos para una detección más rápida de los fondos a nivel de la UE<sup>50</sup> y se ha favorecido un enfoque basado en la información para responder a estas amenazas. Por lo que se refiere al blanqueo de dinero, se ha creado la red FIU.NET (red de unidades de información financiera). Esta red informática descentralizada

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

<sup>50</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

conecta las unidades de información financiera de la Unión para un intercambio eficaz de información financiera. Un nuevo instrumento de lucha contra la delincuencia organizada<sup>51</sup> prevé el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros. En mayo de 2007, la Comisión propuso una serie de medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la delincuencia de alta tecnología<sup>52</sup>, tanto entre los servicios policiales como entre estos últimos y el sector privado. Además la delincuencia de alta tecnología es a veces sinónimo de explotación de la infancia. La creación de la Coalición Financiera contra la pornografía infantil permite a la Comisión, a los emisores de tarjetas de crédito, a los servicios policiales y a las empresas de servicios Internet trabajar conjuntamente en la eliminación de la pornografía infantil comercial adoptando medidas contra los sistemas de pago utilizados para financiar estas operaciones ilegales. En la primavera de 2009, la Comisión presentó una Decisión marco destinada a reforzar las acciones de prevención de la explotación de la infancia y lucha contra este fenómeno, así como una propuesta de Decisión marco sobre la trata de seres humanos de acuerdo con el Plan de Acción de 2005<sup>53</sup>.

#### *III.2.4 Estrategia europea en materia de drogas*

La Estrategia de la UE en materia de Drogas (2005-2012)<sup>54</sup> y los Planes de Acción<sup>55</sup> de la Unión establecieron un enfoque equilibrado e integrado que incluye la prevención de la toxicomanía, la ayuda a los toxicómanos y su reinserción, la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, el control de los precursores, el blanqueo de dinero y el refuerzo de la cooperación internacional. Los datos recogidos por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías reflejan una estabilización del consumo de heroína, cannabis y drogas sintéticas, y también un aumento del consumo de cocaína en varios Estados miembros. La Unión está haciendo frente a este fenómeno social complejo que constituye la amplia difusión, entre la población, del consumo y el abuso de drogas, y está prestando una mayor atención a las medidas que permitan remediar los daños que la droga causa a las personas y a la sociedad.

### **III. 3. Reforzar la justicia**

En el marco del programa de La Haya, la construcción de un «espacio europeo de justicia» ha comenzado a producir resultados para los Estados miembros y los ciudadanos europeos. Eurojust y las redes judiciales europeas proporcionan la infraestructura necesaria para la cooperación judicial y para la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales a un lado y a otro de las fronteras interiores. En materia civil, unos reglamentos directamente aplicables permiten a los ciudadanos y a las empresas parte en litigios transfronterizos conocer los órganos jurisdiccionales competentes así como las normas aplicables al reconocimiento de las decisiones judiciales dictadas en otro Estado miembro.

---

<sup>51</sup> Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

<sup>52</sup> 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

<sup>53</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM (2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM (2009) 316 final.

<sup>54</sup> EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

<sup>55</sup> On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

### III.3.1 Cooperación judicial en materia penal

La orden de detención europea ha reducido considerablemente el tiempo y las gestiones necesarios para la entrega de los delincuentes. Si los asuntos tratados en el marco del antiguo procedimiento de extradición duraban a menudo más de un año, es necesario en adelante contar entre 11 días y seis semanas. En 2007, se produjeron 2 667 entregas efectivas tras la notificación del mandato y, en 2005, la orden de detención europea permitió el rápido traslado, de Italia al Reino Unido, de uno de los autores de los atentados de Londres. Los Estados miembros recurren cada vez más a Eurojust en las investigaciones y actuaciones que se destinan a perseguir los delitos graves. En 2007, se contabilizaron más de 1 000 casos, frente a los 195 de 2002.

### III.3.2 Facilitar los procedimientos civiles a través de las fronteras

Se han logrado algunos avances importantes en el ámbito de la justicia civil y mercantil. Los ciudadanos de la UE disponen ahora de instrumentos más simples y más rápidos para resolver sus pequeñas reclamaciones y recuperar los importes que se les adeudan<sup>56</sup>. La UE dispone de normas armonizadas en materia de la ley aplicable a la responsabilidad civil y a los contratos<sup>57</sup>. La revisión de las normas sobre el traslado y la notificación de los actos ha permitido mejorar la cooperación judicial<sup>58</sup>. Por lo que se refiere a los elementos exteriores de la cooperación judicial<sup>59</sup>, la adhesión de la Comunidad a la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado<sup>60</sup> y los trabajos preparatorios iniciados por la Comisión sobre las posibilidades de mejorar la ejecución de las decisiones judiciales en la UE<sup>61</sup> constituyeron

---

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

<sup>57</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

<sup>58</sup> Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

<sup>59</sup> Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

<sup>60</sup> Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1.

<sup>61</sup> 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

avances significativos. Se han examinado algunos aspectos de la mediación en materia civil y mercantil con el fin de promover unos métodos alternativos de resolución de conflictos<sup>62</sup>.

Un nuevo Reglamento en materia matrimonial y en materia de responsabilidad parental garantiza que los niños puedan mantener contactos regulares con sus dos padres tras una separación y prevé normas claras con el fin de evitar los secuestros de menores en el territorio de la UE. Otro reglamento, una vez ratificado, acelerará el cobro de las obligaciones alimentarias en la UE<sup>63</sup>. Una propuesta legislativa acerca de la legislación aplicable en materia de divorcio («Roma III») está actualmente en fase de estudio en el Consejo y el Parlamento.

### *III.3.3 Reconocimiento mutuo*

El reconocimiento mutuo constituye la clave de la cooperación judicial. La UE ha realizado progresos considerables en este ámbito, tanto a nivel legislativo como a nivel operativo. Gracias a la aplicación de una estrategia y de un Plan de Acción europeos en materia de *e-justicia*<sup>64</sup>, los ciudadanos de la UE tendrán acceso a la información sobre los servicios prestados en el espacio europeo de justicia, y se facilitarán la comunicación y la cooperación entre las autoridades judiciales. El foro sobre justicia, que constituye una plataforma destinada al mantenimiento de un diálogo regular sobre las políticas y las prácticas, debería reforzar la confianza mutua, componente esencial del reconocimiento mutuo.

Una cooperación eficaz supone en primer lugar una formación adecuada de las personas que trabajan en primera línea. La Comisión ha dado prioridad a la financiación de programas de estudio, formación e intercambio en el ámbito judicial, en la que participaron 400 jueces y fiscales durante el año 2007.

## **III.4. Relaciones Exteriores**

Las políticas de interior y exterior en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad están inextricablemente vinculadas. El programa de La Haya otorgó un mandato a la Comisión y al Secretario General/Alto Representante para presentar al Consejo una estrategia relativa al conjunto de los aspectos exteriores de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia. Esta estrategia<sup>65</sup>, que fue aprobada por el Consejo en 2005, fijó prioridades temáticas como la protección de los derechos humanos, la lucha contra la mala gestión de los asuntos públicos y la fragilidad de los Estados, la cooperación judicial, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la corrupción y la toxicomanía, la gestión de los flujos migratorios, así como una serie de principios básicos y mecanismos de aplicación. Se han

---

<sup>62</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

<sup>63</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

<sup>65</sup> 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

redactado dos informes sobre el estado actual de la aplicación de esta estrategia<sup>66</sup>. Las prioridades en cuestión se integraron en la estrategia europea de seguridad de 2003, que contabilizó las principales amenazas que pesaban sobre Europa. En diciembre de 2008, se publicó un informe sobre su aplicación<sup>67</sup>.

### III. 5. Instrumentos financieros

Se han creado varios instrumentos financieros para apoyar las acciones iniciadas a nivel de la UE y de los Estados miembros. El programa «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios»<sup>68</sup> está destinado a apoyar la política en materia de inmigración: se han asignado alrededor de 4 000 millones EUR a las cuestiones migratorias para el período 2007-2013. El programa «Seguridad y protección de las libertades»<sup>69</sup> (745 millones EUR para el período 2007-2013) ayuda a la UE a continuar su acción en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia. El programa «Derechos fundamentales y justicia»<sup>70</sup> (542 millones EUR en total) contribuye a la financiación del Plan de Acción relativo a la *e-justicia* y del programa Daphné (contra la violencia de la que son objeto la infancia, los adolescentes y las mujeres).

De conformidad con el Séptimo Programa Marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico de la UE, se destinan 1 500 millones EUR al refuerzo de las capacidades a efectos de la protección de los ciudadanos, las fronteras y las infraestructuras contra las amenazas terroristas y otras amenazas. Se han previsto asimismo fondos para las labores de investigación socioeconómica sobre la delincuencia y la protección de los derechos fundamentales. Se ha creado el Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de seguridad (ESRIF) con el fin de reunir a los socios públicos y privados con vistas a la elaboración de un programa común de investigación e innovación en materia de seguridad civil a medio y largo plazo<sup>71</sup>.

En el ámbito de la ayuda exterior, varios instrumentos financieros apoyan la dimensión exterior de la justicia, la libertad y la seguridad: el Instrumento de Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Estabilidad, el Fondo Europeo de Desarrollo, y el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, que incluye el programa temático sobre migraciones y asilo.

---

<sup>66</sup> 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

<sup>67</sup> 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

<sup>68</sup> Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

<sup>69</sup> Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

<sup>70</sup> This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

<sup>71</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM (2007) 511 final.

#### **IV. PROGRESOS DESIGUALES EN ALGUNOS ÁMBITOS**

Se han logrado algunos avances considerables en la vía de la realización de gran parte de las ambiciones fijadas en el programa de La Haya, y se han adoptado la mayoría de las medidas específicas previstas. Los frutos de muchas de estas medidas sólo serán visibles a más largo plazo. Los progresos siguen siendo sin embargo desiguales o limitados en algunos ámbitos.

Esto se debe en gran parte a los importantes retos a los que se enfrenta la Unión en el ámbito de la JLS: un acervo relativamente reciente, un insuficiente papel del Parlamento Europeo en algunos ámbitos de actuación, una competencia limitada del Tribunal de Justicia y una competencia limitada de la Comisión para incoar el procedimiento por infracción, y la toma de decisiones por unanimidad en varios ámbitos. La ambición de las medidas se vio revisada pues a menudo a la baja en ámbitos tales como la inmigración legal.

La no concretización de varios elementos del programa de La Haya es imputable claramente a la no ratificación del Tratado constitucional. La adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos no fue posible sin la base jurídica que el Tratado constitucional habría aportado y que el Tratado de Lisboa aportaría en el caso de entrar en vigor.

Los progresos fueron comparativamente lentos en materia de reconocimiento mutuo de las resoluciones penales y de cooperación policial. Dado que el proceso de decisión, que depende del método del «tercer pilar» (título VI del Tratado UE) exige la unanimidad, a menudo se producen largos debates infructuosos o propuestas ambiciosas se quedan reducidas al mínimo denominador común. Una Decisión marco sobre los derechos procesales constituye un ejemplo de propuesta formulada por el programa de La Haya que no se adoptó a pesar de la importancia que le otorgaban los expertos en toda Europa.

Además, por lo que se refiere a los instrumentos legislativos del tercer pilar (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios), el insuficiente recurso a los procedimientos formales de infracción para velar por su buena transposición y los retrasos, a veces importantes, en la incorporación de los instrumentos de la UE a nivel nacional apenas consiguieron un marco legislativo en cierto modo «virtual» sin ninguna ventaja, o apenas ninguna ventaja, para el ciudadano europeo.

#### **V. LECCIONES EXTRAÍDAS, TEMAS PARA LA ACCIÓN FUTURA**

La UE debe extraer enseñanzas de su última acción, explotando plenamente las estrategias que han tenido éxito y rectificando lo que habría podido hacerse mejor. Los temas siguientes deberían guiar sus trabajos futuros en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad.

##### **V. 1. Coordinar reflexión y acción**

Los grandes problemas a los cuales se enfrenta Europa, ya se trate de crisis de corta duración o tendencias a largo plazo, requieren una coordinación en la planificación y la acción. El conjunto de los distintos aspectos del programa de La Haya afectan a la vez a la justicia, a la libertad y a la seguridad. Es indispensable la coherencia a través de los distintos ámbitos de acción no sólo en la esfera tradicional de la justicia y los asuntos internos, sino también a través de todo el abanico de políticas comunitarias.

En el ámbito de la inmigración y el asilo, las políticas destinadas a prevenir la inmigración ilegal y los abusos del régimen de asilo y a luchar contra estos fenómenos no deben

obstaculizar el acceso a la protección a la que tienen derecho los solicitantes de asilo. El control del respeto de los derechos fundamentales por las políticas de la UE debe continuarse y ampliarse a todas las etapas de la toma de decisión y la aplicación por los Estados miembros del acervo legislativo de la UE. La gestión de las fronteras es indispensable para la seguridad de la UE, al igual que la cooperación policial en relación con la lucha contra la inmigración ilegal. Convendría definir las prioridades transversales de la UE en estos ámbitos.

La protección de los datos de carácter personal en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal ha sido el resultado de un enfoque individualizado. Se han fijado algunos requisitos en materia de protección de datos en toda una serie de actos legislativos, a través de los tres pilares, y su alcance y naturaleza dependen de los objetivos perseguidos por estos distintos actos. La Decisión marco<sup>72</sup> adoptada recientemente no remedia enteramente esta falta de armonización. Debe, pues, prestarse en los próximos años una atención especial en busca de una coherencia en este ámbito.

Otros enfoques horizontales podrían mejorar la eficacia de nuestras políticas, como los derechos de la infancia y la lucha contra la xenofobia y el racismo, cuya amenaza aumenta desgraciadamente a menudo en períodos de crisis económica.

El enfoque global sobre la cuestión de las migraciones consiste en varios instrumentos que podrían integrarse en un marco global y equilibrado de diálogo y cooperación. Conviene combatir los nuevos retos de una manera sistemática. Los cambios políticos, económicos, medioambientales y demográficos a largo plazo afectan a las relaciones de la UE con los terceros países, lo que tiene una gran incidencia en las migraciones y la movilidad. Procede, pues, integrar aún más la política migratoria en la estrategia de la UE en materia de relaciones exteriores y, eventualmente, crear un servicio para la acción exterior.

Debemos aprovechar plenamente las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías. La sociedad de la información ha creado también la necesidad de un elevado nivel de seguridad de las redes y de la información en toda Europa. La lucha contra la *ciberdelincuencia* y el *ciberterrorismo* supone que los protagonistas interesados se asocien estrechamente a los esfuerzos destinados a mejorar el nivel de preparación, seguridad y resiliencia de las infraestructuras y servicios TIC. Estos retos a largo plazo deben tenerse debidamente en cuenta a nivel europeo<sup>73</sup>.

La agenda en materia de investigación e innovación en el ámbito de la seguridad debe avanzar en colaboración con los sectores privados y públicos y con la plena participación de las organizaciones de usuarios finales.

## **V. 2. Prestar una mayor atención a la aplicación y a la ejecución**

Es preocupante que si bien se han podido adoptar las medidas del Programa de La Haya y el Plan de Acción, su aplicación a nivel nacional haya sido desigual. Una vez establecido un importante marco jurídico, la acción futura deberá esencialmente referirse a la consolidación y a la ejecución. La Comisión puede contribuir a consolidar el acervo existente facilitando la

---

<sup>72</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>73</sup> 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

coordinación y el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros, en particular, en el marco de seminarios, así como aportando su asistencia financiera y promoviendo la formación. Convendría también prever un recurso mayor a los procedimientos de infracción. La Comisión ha promovido el derecho de los ciudadanos europeos a circular libremente y residir en el territorio de la UE, pero deberán realizarse esfuerzos suplementarios para garantizar que los ciudadanos conozcan completamente sus derechos y les sea posible ejercerlos. Las agencias y redes existentes deben realizar el máximo esfuerzo, cooperar entre sí y aprovechar todas las sinergias posibles.

### **V. 3. Hacer un mejor uso de la evaluación**

Los ciudadanos esperan políticas de la UE que tengan resultados. Se han adoptado numerosos instrumentos y se han creado numerosas agencias en el marco del Programa de La Haya. En muchos casos, es demasiado pronto para apreciar su eficacia en términos de resultados concretos. Las medidas adoptadas en los ámbitos de la lucha contra la delincuencia organizada, la cooperación policial y aduanera y la justicia penal siguen siendo difíciles de evaluar ya que los Estados miembros no están a menudo obligados a dar cuenta de su aplicación.

Son necesarios sistemas de control y evaluación más sólidos y sistemáticos para obtener datos comparables sobre la incidencia de las distintas políticas de la UE. Los resultados de las evaluaciones permitirán, por lo tanto, aportar más información a los responsables y explicar mejor a los ciudadanos europeos el valor añadido de la acción de la UE.

Una mejor evaluación pasa por la disponibilidad de datos actualizados, objetivos, fiables y contrastables. En el ámbito de las migraciones, por ejemplo, existen ahora normas comunes en materia de estadísticas comunitarias<sup>74</sup> así como una red europea de migración. Del mismo modo, la Comisión definió con los Estados miembros distintos parámetros a efectos de la recogida, el análisis y la comparación de los datos así como las tendencias acerca de la trata de seres humanos y el blanqueo de capitales. Sin embargo, en numerosos ámbitos, como la justicia, se carece de datos. Incluso cuando existen o se ha previsto la creación de mecanismos de acopio de datos, incluso por lo que se refiere a la delincuencia y, en particular, las drogas, convendría adoptar disposiciones más vinculantes. Las financiaciones de conformidad con el Programa marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico y de otros programas pertinentes deberían seguir contribuyendo al enriquecimiento de los conocimientos en este ámbito de acción.

La credibilidad del próximo programa plurianual dependerá de la medida en que la UE podrá informar adecuadamente sobre su eficacia.

### **V. 4. Completar nuestras políticas internas mediante la acción exterior**

Los Estados miembros, el Consejo y la Comisión deben trabajar juntos para el refuerzo de las asociaciones con los terceros países. Es indispensable garantizar una continuidad y una coherencia entre las políticas europeas de interior y exterior en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad, para obtener resultados concretos y afrontar los retos de la mundialización. La UE debe anticipar los retos más que esperar pasivamente a que alcancen

---

<sup>74</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

nuestras fronteras, y debe promover normas, como las que se aplican en materia de protección de datos, que puedan considerarse a nivel internacional como ejemplos a seguir. Debe plenamente integrarse la dimensión exterior de las políticas de JLS y ser coherente con la acción y las políticas exteriores tales como la cooperación al desarrollo.

Los terceros países reclaman cada vez más a la UE cooperar sobre la base de acuerdos específicos. Puede resultar necesario establecer prioridades a este respecto. Convendría definir criterios en cuanto a la manera de responder a estas tensiones y en cuanto a la oportunidad de incluirlos en el marco general de un acuerdo global. Las iniciativas en materia de cooperación deben responder a la situación particular de los países que se preparan para adherirse a la UE. Las prioridades de la Unión en materia de relaciones exteriores deberían también conducir mejor al establecimiento de las prioridades de las agencias como Europol, Eurojust y Frontex. Además de sus informes anuales, los conocimientos operativos de las agencias, en particular cuando celebran acuerdos o acuerdos de trabajo con terceros países, podrían contribuir provechosamente a la toma de decisiones en la UE.

## **VI. RETOS AÚN PENDIENTES QUE REQUIEREN UNA ACCIÓN A LARGO PLAZO**

En el otoño de 2008, la Comisión realizó una consulta pública sobre las prioridades que Europa debería fijarse en el futuro en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad<sup>75</sup>. Recibió numerosas respuestas de los ciudadanos, la sociedad civil y los Estados miembros. Esta consulta fue la continuación de las profundas y muy útiles reflexiones expuestas por los «Grupos consultivos sobre el Futuro de las políticas JLS», compuestos por los Ministros de varios Estados miembros<sup>76</sup>.

Las conclusiones son claras.

Los ciudadanos de la UE quieren vivir en un espacio en el que sus derechos se respeten y puedan sentirse seguros. Quieren estar en condiciones de viajar libremente y residir temporalmente o de manera permanente en otro país europeo para estudiar, trabajar o fundar una familia. La gran mayoría de los ciudadanos de la UE desearía ver a la Unión desempeñar un papel aún más importante en ámbitos tales como la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información policial y judicial entre los Estados miembros, la lucha contra la toxicomanía, la promoción y la protección de los derechos fundamentales, el control de las fronteras exteriores, y la política de migración y asilo.

Con relación a las cifras de 2008, la población de la UE en edad de trabajar debería disminuir en un 15 %, es decir, alrededor de 50 millones, de aquí a 2060. En 2007, 18,8 millones de nacionales de terceros países residían en el UE27, lo que representa un 3,8 % de la población total<sup>77</sup>. Esta tendencia debería continuarse, habida cuenta del aumento probable de las

---

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

<sup>76</sup> 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.

presiones migratorias en un futuro previsible. No cabe plantearse ya, por lo tanto, la vuelta a una respuesta aislada a la inmigración.

La UE puede, justificadamente, felicitarse por lo logrado hasta ahora. Aunque se haya elaborado en un tiempo relativamente corto, el programa de La Haya extrae su fuerza de las perspectivas a largo plazo que supo abrir. El reto de estos próximos años consistirá, pues, en mantener esta dinámica y en aprovechar estos éxitos, extrayendo las oportunas conclusiones de la experiencia. Europa debe, en interés de los ciudadanos, encontrar una respuesta común a estos retos aún pendientes.