



Estrasburgo, 11.3.2014  
COM(2014) 154 final

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

**Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad**

{SWD(2014) 63 final}

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

## Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad

### INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco años, se han desarrollado políticas de fomento de una Europa más abierta y segura. En junio de 2014, el Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas para el futuro desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Consciente de que los retos comunes requieren respuestas europeas comunes, el Consejo podrá aprovechar los importantes avances realizados desde que el Programa de Estocolmo estableciera los ambiciosos objetivos de 2009. Desde entonces, se ha logrado acordar un sistema europeo común de asilo, que ha mejorado las normas para quienes necesitan protección. El espacio Schengen, uno de los logros más populares del proyecto europeo, se ha fortalecido. Se han reforzado los canales de la migración legal; ahora existen condiciones de entrada y estancia más claras y hay un conjunto común de derechos de los inmigrantes. La política común de visados ha sido objeto de importantes modificaciones, que han simplificado la entrada de los viajeros legítimos a la Unión Europea, con la consiguiente contribución a su crecimiento económico. El requisito de visado se ha suprimido en relación con varios países.

En el ámbito de la seguridad, la legislación y la cooperación práctica ofrece ahora herramientas comunes para ayudar a proteger las sociedades y las economías europeas de las formas graves de delincuencia organizada. El aumento de la cooperación para hacer cumplir la ley ha resultado fundamental para responder a amenazas comunes como el tráfico de personas, el terrorismo, la delincuencia organizada y la corrupción.

También se ha creado un marco para las políticas de la UE en materia de inmigración y asilo, lo que permite a la UE dialogar de manera extensa con los países de su ámbito geográfico y de más allá del mismo, así como contribuir a las iniciativas ya en curso lideradas por la ONU y los Estados miembros en el ámbito de la migración y el desarrollo.

Aunque los logros alcanzados desde el Programa de Estocolmo son sustanciales, la labor no puede darse por terminada. Aún queda mucho por hacer para asegurar la plena aplicación y el cumplimiento de los instrumentos existentes. La legislación en materia de asilo debe ser transpuesta de forma coherente. El marco jurídico para una política común de migración aún no se ha finalizado y se necesitan mayores esfuerzos en el ámbito de la integración. Las cuestiones de seguridad deben abordarse teniendo clara la necesidad de intensificar la cooperación policial entre los Estados miembros y las agencias de la UE. El control y la evaluación de la eficacia de la legislación y las políticas deben formar parte integrante del ciclo de elaboración de políticas.

La UE y sus Estados miembros también se enfrentarán a nuevos retos. Europa es parte de un mundo interconectado y globalizado en el que se espera que aumente la movilidad internacional. Cada vez serán más los que deseen venir a Europa: algunos temporalmente, como turistas, estudiantes o proveedores de servicios, otros con carácter más permanente para trabajar o buscar protección. La UE tendrá que hacer frente a los cambios demográficos, a procesos de urbanización, a sociedades cada vez más diversificadas y a la escasez del mercado laboral. Resultará esencial aprovechar al máximo las ventajas que puedan aportar las políticas de interior para fomentar el crecimiento económico y atraer a Europa a personas con las capacidades adecuadas y a viajeros legítimos.

Europa deberá hacer frente a las consecuencias de la inestabilidad en muchas partes del mundo, especialmente en su zona de vecindad inmediata. Acontecimientos como la Primavera Árabe y la actual crisis de Siria exigen respuestas adecuadas y coordinadas a los flujos migratorios mixtos y deberán realizarse esfuerzos adicionales para evitar nuevas tragedias en el Mediterráneo.

La tecnología avanza rápidamente, lo que proporciona nuevas oportunidades de crecimiento económico y cambios fundamentales en el modo en que las personas conectan y se relacionan entre sí. Pero estos cambios también suponen nuevos desafíos en materia de seguridad. La delincuencia informática es cada vez más preocupante, la trata de personas cada vez más sofisticada, la delincuencia transfronteriza organizada adopta nuevas formas y el terrorismo se mantiene como una amenaza para la seguridad. Debemos aprovechar las innovaciones tecnológicas y científicas para hacer frente a dichos riesgos. La UE deberá seguir movilizando las herramientas esenciales para mantener el nivel de preparación en materia de seguridad y la resiliencia, utilizando en particular su programa de investigación y desarrollo, Horizonte 2020.

En un mundo cada vez más interdependiente, los asuntos de Interior deben integrarse en la política exterior general de la UE, a fin de reforzar el diálogo y la cooperación con terceros países. La consistencia y la coherencia con la política exterior ayudarán a anticipar los retos, alcanzar mejor los objetivos de la UE, fomentar sus valores y cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esta reflexión estratégica se produce en un momento en que Europa va gradualmente saliendo de una crisis económica y social que ha dejado huellas como un elevado índice de desempleo y sociedades más vulnerables y propensas a la xenofobia. En tales circunstancias los líderes políticos deben tomar medidas decisivas para garantizar una Europa abierta y segura que asegure el respeto de los derechos fundamentales sobre la base de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que debe ser respetada por las instituciones de la UE al adoptar y aplicar la legislación, y por los Estados miembros al aplicarla. Las políticas en el ámbito de los asuntos de interior promueven y protegen los valores europeos, permitiendo así que los ciudadanos vivan con seguridad y protección y disfruten de la rica diversidad de nuestras sociedades.

Al elaborar la presente Comunicación, la Comisión consultó con una amplia gama de partes interesadas, especialmente a través de la conferencia «Open and Safe Europe: What's next?», celebrada los días 29 y 30 de enero de 2014, y una consulta pública que suscitó numerosas contribuciones. Nuestras futuras políticas también se debatieron en el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité de las Regiones y los consejos de administración de las agencias de la UE.

El debate sobre las políticas de Interior debe basarse en datos reales. A tal fin, el documento de trabajo adjunto a la presente Comunicación incluye una selección de los datos estadísticos pertinentes.

## **PRIORIDADES POLÍTICAS**

### **1. UNA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD EFICAZ**

Los cambios demográficos, en particular, la disminución de la población activa de Europa, combinados con la escasez significativa de competencias en determinados sectores (en particular, la ingeniería, las tecnologías de la información y la asistencia sanitaria) obstaculizan la productividad de la UE y, por tanto, su recuperación económica. La creciente competencia mundial por atraer las aptitudes y capacidades existentes afecta a los mercados de trabajo de muchos Estados miembros y será un factor decisivo para la prosperidad económica de Europa en la próxima década.

Durante los últimos 15 años, la UE ha adoptado un enfoque sectorial de la migración legal, que ha conducido a un marco jurídico común por el que se regula la admisión de ciertas categorías de personas, se reconocen los derechos y se sancionan las violaciones. También ha promovido el compromiso compartido de los Estados miembros en cuanto a la integración y el retorno. Ahora ha llegado el momento de consolidar estos logros en una política común de migración más coherente, que también tenga en cuenta las necesidades económicas a corto y largo plazo.

### **1.1. Maximizar los beneficios de la inmigración y la integración**

Europa necesita una política de inmigración que contribuya de manera efectiva a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Europa debe atraer nuevos talentos y competir en la escena mundial, para lo cual es importante crear sinergias con otros ámbitos políticos. La UE debe asegurar la coherencia, por ejemplo entre la migración y el empleo, la educación, las políticas de desarrollo y el comercio, y facilitar la circulación a corto plazo de los trabajadores altamente cualificados que prestan sus servicios. Atraer y retener a los estudiantes internacionales, así como fomentar la educación de los inmigrantes que residen legalmente, ayudará a garantizar el suministro del personal cualificado que el mercado de trabajo de la UE necesitará en el futuro.

Para identificar mejor los sectores económicos y las profesiones con dificultades para contratar personal o con carencias de personal cualificado, debe realizarse una evaluación conjunta de las necesidades mediante diálogos estructurales con los Estados miembros, las empresas y los sindicatos acerca de la demanda de migración laboral y la movilidad relacionada con el comercio. Dado que las necesidades de los Estados miembros son distintas, sería útil disponer de una plataforma de coordinación a nivel de la UE que asegurara que la inmigración y la movilidad inciden positivamente en la economía de la UE.

Paralelamente, deben reforzarse las medidas que maximizan el potencial de los inmigrantes que ya residen legalmente en los Estados miembros, dado que sus tasas de empleo son actualmente muy inferiores a la media y muchos sufren exclusión social de grado superior. Los mecanismos actuales de armonización de la oferta y la demanda de empleo como EURES y el Panorama de cualificaciones de la UE deben mejorarse y ampliarse a los nacionales de terceros países. Las medidas previas en el país de origen pueden ser útiles para ayudar a los inmigrantes con información, formación o reconocimiento de diplomas, pero no deben considerarse una condición para la entrada en la UE. Deben darse facilidades al espíritu empresarial de los inmigrantes garantizando la estabilidad de los permisos y facilitando el acceso a la información y a las oportunidades de crear redes.

Será necesario seguir trabajando en relación con la portabilidad de los derechos de pensión y los derechos sociales para, por ejemplo, permitir a los trabajadores migrantes transferir sus derechos de jubilación entre sectores y países, incluidos los países terceros, en la misma medida que los ciudadanos de la UE.

Para atraer talentos, la UE debe fomentar y mejorar el reconocimiento de las titulaciones y las cualificaciones profesionales extranjeras, lo cual ayudará también a aprovechar las capacidades y las cualificaciones de los inmigrantes con permiso de residencia. A tal fin, la UE también podría abrir un debate con sus socios internacionales. Como parte de la capacidad de atracción de la UE, los estudiantes y los investigadores deben beneficiarse de la simplificación y aceleración de los procedimientos de visado.

Las normas vigentes de la UE en materia de admisión de inmigrantes y sobre sus derechos deben aplicarse de forma eficaz y coherente en todos los Estados miembros. Una evaluación de la legislación vigente en materia de inmigración legal ayudaría a identificar lagunas, mejorar la coherencia y evaluar el impacto del marco existente. También podrían adoptarse otras medidas para codificar y racionalizar las condiciones fundamentales de admisión, así

como los derechos de los nacionales de terceros países. Esto representaría un paso hacia un «único ámbito de la migración», con el objetivo de facilitar la movilidad dentro de la Unión de los nacionales de terceros países, en particular mediante el reconocimiento mutuo de los permisos.

Europa es una sociedad diversa, donde la integración sigue siendo un reto. Para potenciar la cohesión social y aprovechar al máximo los beneficios de la inmigración, debe reforzarse el compromiso con la integración eficaz de los inmigrantes en el mercado laboral y en las sociedades de acogida. Al realizar estos esfuerzos debe prestarse más atención al equilibrio entre hombres y mujeres y tiene que abordarse la gran brecha que existe en el empleo de las mujeres inmigrantes. El trato justo y el acceso no discriminatorio al mercado de trabajo deben estar garantizados. Los inmigrantes vulnerables, en particular, las mujeres, los jóvenes y los menores no acompañados deben recibir apoyo específico y debe aplicarse el enfoque del «interés superior del menor» de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Asimismo, la experiencia acumulada en el ámbito de la integración puede aprovecharse para fijar políticas fructíferas y difundir las mejores prácticas. Será necesario seguir trabajando en la creación de capacidades y en el diálogo con las entidades locales y regionales, que están en la vanguardia de las políticas de integración.

## **1.2. Un enfoque creíble de la inmigración irregular y el retorno**

Prevenir y reducir la inmigración irregular es un elemento esencial de un sistema de migración bien gestionado. La reducción de la inmigración irregular requiere una combinación de medidas. La inmigración irregular suele ir acompañada del tráfico de inmigrantes clandestinos y del tráfico de seres humanos y responder a la oferta por parte de empresarios de oportunidades de empleo ilegal. La cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial y debe ser una parte integrante de las acciones exteriores de la UE, incluida la cooperación al desarrollo.

Convendría hacer una evaluación exhaustiva de las normas vigentes en materia de tráfico de inmigrantes clandestinos; una nueva estrategia general de la UE podría maximizar el aprovechamiento de los instrumentos existentes y hacer frente a la demanda de inmigración irregular y a las redes delictivas implicadas. Deben adoptarse más medidas preventivas, incluidas campañas de información en los países de origen y de tránsito, a fin de alertar a las personas de los riesgos de la migración irregular.

La Unión seguirá dando prioridad al retorno voluntario y deberían considerarse medidas de apoyo al retorno voluntario y a la reintegración con asistencia europea, que podrían aplicarse en estrecha colaboración con los países de origen, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Paralelamente, la UE debe seguir cooperando con los terceros países para asegurar la plena aplicación de las actuales obligaciones de readmisión según los acuerdos internacionales celebrados con ellos, que garantizan el retorno efectivo de los nacionales de terceros países sin derecho a permanecer legalmente en la UE. Es posible que deban considerarse nuevos acuerdos de readmisión con otros importantes países de origen al tiempo que se aprovechan todas las posibilidades existentes en el ámbito exterior de la UE. La UE debe continuar haciendo cumplir la política de retorno basada en normas comunes que garanticen un retorno creíble y humano, que respete los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

## **2. SCHENGEN, VISADOS Y FRONTERAS EXTERIORES**

### **2.1. Schengen**

La creación del espacio Schengen, que permite a las personas viajar sin estar sujetos a controles, es una parte esencial de la construcción europea. Cada año, los ciudadanos

Europeos hacen más de 1 250 millones de desplazamientos por motivos de turismo, negocios o visitas a familiares y amigos en toda Europa sin encontrar obstáculos en las fronteras interiores. Además de ser popular entre los ciudadanos, esta libre circulación también supone enormes beneficios para la economía europea. El espacio Schengen debe completarse. La aplicación efectiva de los cambios recientemente acordados en materia de gobernanza de Schengen es una prioridad fundamental, que debe contribuir a aumentar la confianza mutua entre los Estados Schengen, evitar los abusos y permitir a la Unión abordar situaciones en las que los Estados miembros incumplen sus obligaciones de control de su sección de las fronteras exteriores.

Debe prestarse especial atención al buen funcionamiento del Sistema de Información de Schengen (SIS II), a fin de garantizar la seguridad y la libre circulación de las personas. Esta tarea es una responsabilidad fundamental de la Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos a gran escala (EU-LISA), creada en 2012. Además de encargarse del funcionamiento eficaz de los actuales y futuros sistemas informáticos en el ámbito de los asuntos de interior, la LISA debe aspirar en los próximos años a conseguir sinergias entre las agencias de la UE en materia de seguridad y desarrollo de sistemas informáticos.

## **2.2. Reforzar la aplicación de la política común de visados**

La política de visados debe tener por objetivo facilitar las oportunidades de viaje a los viajeros legítimos y hacer que el espacio Schengen sea un destino más atractivo para los nacionales de terceros países, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad. A la UE le interesa mantenerse abierta a los visitantes y aprovechar su contribución al crecimiento económico. Ha llegado el momento de completar la política común de visados revisando el código en materia de visados de Schengen, a fin de garantizar una mayor convergencia del modo en que los Estados miembros procesan los visados de Schengen, y desplegando a nivel mundial el Sistema de Información de Visados (VIS). Podría considerarse avanzar hacia un sistema más basado en la evaluación de las personas que en las nacionalidades tras evaluar el impacto de esa política.

Debe continuarse fomentando la cooperación consular y el intercambio de información a nivel local, a fin de asegurar una expedición de visados más armonizada y rápida. Debe fomentarse el establecimiento de centros de visados de Schengen, a fin de aumentar y racionalizar la presencia de los Estados miembros en terceros países para recibir y estudiar las solicitudes de visado.

Una política de visados inteligente también debe implicar una revisión periódica de las listas de países a cuyos ciudadanos se les exige visado. A fin de facilitar una cooperación más estrecha entre la UE y los países socios y aumentar los contactos entre ciudadanos, podrían considerarse acuerdos de facilitación de visados en aquellos casos en los que la liberalización no es aún una opción realista. La práctica actual de celebrar acuerdos de readmisión paralelos a los acuerdos de facilitación de visado ha resultado útil y debe mantenerse en el futuro.

## **2.3. Gestión integrada de las fronteras exteriores**

A lo largo de los años, se han hecho importantes avances hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Gracias a su mandato revisado, el papel de Frontex se ha visto reforzado, lo que posibilita un mejor apoyo a los Estados miembros que participan en operaciones conjuntas y el refuerzo de la cooperación con terceros países. Eurosur reforzará la cooperación entre los Estados miembros y Frontex, contribuyendo así a la gestión de las fronteras exteriores y a salvar vidas humanas, especialmente en el Mediterráneo. Asimismo, debe procurarse la cooperación entre actores marítimos, en consonancia con la estrategia de seguridad marítima de la UE.

Sin embargo, dado el aumento del número de personas que vienen a la UE y el nuevo aumento que se espera, especialmente por vía aérea, la UE debe avanzar hacia una gestión de las fronteras moderna y más eficaz mediante la utilización de tecnología punta. Dada la conveniencia de facilitar el acceso a Europa de los viajeros legítimos y, al mismo tiempo, reforzar la seguridad de las fronteras, debe priorizarse la aplicación del paquete «Fronteras inteligentes», que consta de un sistema europeo de entrada y salida y del Programa de Viajeros Registrados. Podrían considerarse nuevos planteamientos para la gestión eficaz de las fronteras, teniendo en cuenta la evaluación de la viabilidad de la creación de un sistema europeo de guardias de frontera.

### **3. APLICACIÓN DE UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO**

En los próximos años, y en un contexto de un posible aumento del número de solicitantes de asilo, la UE pueden enfrentarse a grandes retos en materia de protección internacional. Flujos complejos y mixtos de emigrantes ponen a prueba la capacidad de respuesta de los Estados miembros para procesar las solicitudes de asilo, acoger y responder a las necesidades de los grupos vulnerables, e integrar a quienes se les reconozca la necesidad de protección internacional.

#### **3.1. Consolidación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**

Se ha acordado la legislación relativa al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que mejora el acceso al asilo para quienes necesitan protección y la calidad de las condiciones de acogida y hace más rápidas y fiables las decisiones relativas a la concesión de asilo. Ahora debe hacerse una transposición afectiva y una aplicación coherente, lo que permitirá a los Estados miembros responder a los desafíos en materia de protección internacional.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) desempeñará un papel importante en esta labor contribuyendo a mejorar la calidad de las evaluaciones relativas al asilo y armonizar las prácticas en el conjunto de la UE y supervisando la calidad de las decisiones en materia de asilo de los Estados miembros y la puesta en común de la información sobre los países de origen.

Deben desarrollarse nuevas normas sobre el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de las decisiones en materia de asilo, y un marco de transferencia de protección en consonancia con el objetivo del Tratado de crear un estatuto uniforme válido en toda la UE. Esto reduciría los obstáculos a la libertad de circulación dentro de la UE y facilitaría la transferencia de prestaciones relacionadas con la protección a través de las fronteras interiores.

#### **3.2. Responsabilidad y solidaridad**

La responsabilidad y la solidaridad deben ir unidas. Esto implica, por una parte, que los Estados miembros deben respetar plenamente las normas del acervo de la Unión y, por otra, que deben asistirse mutuamente cuando se enfrenten a incrementos de la presión sobre sus sistemas de asilo.

El realojamiento de los beneficiarios de protección internacional, que se ha ensayado en los últimos años desde Malta, es una forma de solidaridad que debe mejorarse. Algo nuevo que podría desarrollarse en los próximos años es la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo. También podría estudiarse la puesta en común de centros de acogida en los momentos de emergencia, a fin de evitar que haya países con problemas de masificación y otros con capacidad sin cubrir. Las reflexiones que se hagan en el futuro deben incluir nuevas formas de conseguir un mejor reparto de la responsabilidad entre los Estados miembros.

### **3.3. Prevención y gestión de crisis**

En el Reglamento de Dublín se ha garantizado un mecanismo de alerta precoz, preparación y gestión de crisis. La aplicación correcta de cada una de estas fases requerirá un mayor flujo de información desde los Estados miembros hacia la Comisión y la OEAA sobre la situación real y sobre las deficiencias que pudieran provocar una crisis. Esto significa recoger más datos y realizar más análisis de riesgos basándose en la información facilitada por los Estados miembros, las Delegaciones de la UE, las Agencias de la UE, las organizaciones internacionales y otras fuentes. Deben solventarse las deficiencias de los sistemas de asilo de los Estados miembros mediante medidas preventivas y planes de contingencia.

A fin de mejorar el nivel de preparación de la Unión para gestionar afluencias masivas, debe evaluarse el marco vigente en materia de protección temporal y, en caso necesario, modificarse para convertirlo en un instrumento más práctico y flexible.

### **3.4. Abordar los retos externos y las vías jurídicas para obtener asilo en la UE**

Debe intensificarse, como parte integral de las políticas exteriores de la UE, el fomento de unos niveles elevados de protección en los países de tránsito y origen y la reducción del número de personas que acometen peligrosos viajes a través del desierto del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas con la esperanza de llegar a Europa.

Es necesario ampliar el ámbito de aplicación de los actuales Programas Regionales de Protección (PRP) como los del Norte de África y el Cuerno de África, y evaluar la necesidad de establecer otros nuevos. Los PRP deben hacer más hincapié en el refuerzo de la capacidad de las autoridades nacionales para abordar los desplazamientos humanos, incluida la capacidad para recibir ayuda internacional y promover los efectos positivos de los refugiados en las comunidades locales.

La UE debe velar por lograr una llegada más ordenada de las personas verdaderamente necesitadas de protección y reducir el margen que existe actualmente para el tráfico ilícito de personas y las tragedias humanas.

Poniendo a disposición nuevos fondos y a través de su política de desarrollo, la UE debe aumentar su compromiso con los reasentamientos, ofreciendo así soluciones a largo plazo a las personas a quienes el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha reconocido su necesidad de protección. El historial de reasentamiento de la UE es, hasta ahora, relativamente modesto. Los países en desarrollo siguen albergando a la mayor parte de los refugiados del mundo. Los 28 Estados miembros deben mostrar mayor solidaridad con los países de acogida de los países en desarrollo participando en las actividades de reasentamiento y asumiendo una mayor parte de la responsabilidad.

Los procedimientos de entrada protegida, que permiten a las personas solicitar protección sin iniciar viajes potencialmente mortales para alcanzar las fronteras de la UE, podrían complementar los reasentamientos, empezando por un enfoque coordinado en materia de visados humanitarios y directrices comunes. Convendría iniciar un estudio de viabilidad sobre la posible tramitación conjunta de las solicitudes de protección fuera de la UE, sin perjuicio de lo dispuesto en el actual derecho de acceso a los procedimientos de asilo de la UE.

## **4. REFORZAR EL PLANTEAMIENTO GLOBAL DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD (GAMM)**

Las disposiciones adoptadas para garantizar la libertad, la seguridad y la justicia en Europa también están influidas por la evolución de los acontecimientos fuera de la UE. Los cambios políticos y la inestabilidad, el aumento de las disparidades en el grado de prosperidad y el cambio climático son vectores de aumento de la movilidad voluntaria y de desplazamientos forzados que aumentan la presión sobre las fronteras exteriores de la UE. La UE tiene que comprometerse de manera más eficaz con los países vecinos, tanto del Sur como del Este, y



otros de más allá de sus fronteras para afrontar las causas profundas de la emigración forzosa e irregular. Con este fin, la UE debe continuar ayudando a los países de origen y tránsito a reforzar su capacidad de prevenir la migración irregular y luchar contra el tráfico de emigrantes y la trata de seres humanos, mejorar la gestión de las fronteras y la capacidad de dar asilo y acogida.

La UE debe reforzar las asociaciones con terceros países en el ámbito de la migración y la movilidad, a fin de aprovechar plenamente el papel del marco y los instrumentos del GAMM. En particular, las asociaciones en materia de movilidad pueden desempeñar un papel importante al hacer frente a la escasez de mano de obra y de cualificaciones en Europa y facilitar la movilidad relacionada con el comercio. Los diálogos para liberalizar los visados y facilitar la expedición de visados de corta duración también pueden contribuir a impulsar el crecimiento económico de la UE y a fomentar el desarrollo de terceros países.

Por tanto, reforzar el impacto del GAMM en los terceros países debe ser una prioridad. Las preocupaciones y prioridades de las relaciones exteriores deben tenerse debidamente en cuenta a la hora de definir los objetivos y las acciones y resulta esencial la cooperación entre las diversas partes interesadas. Deben aprovecharse plenamente las capacidades del SEAE, incluidas las Delegaciones de la UE, para asegurar la eficacia y la coherencia de la acción de la UE.

Dentro del marco de la agenda de desarrollo e inmigración de la UE, debe prestarse atención a maximizar el impacto de la migración Sur-Sur, la integración de la política de migración en los planes de desarrollo nacional y reducción de la pobreza, el refuerzo de la coherencia de la política de desarrollo, y el fomento de medidas de reintegración de los inmigrantes retornados. Esta cooperación para garantizar la buena gestión de la inmigración puede generar importantes beneficios para el desarrollo de los países de origen.

La UE debe intensificar sus relaciones con los países de la política de vecindad mediante diálogos sobre migración, movilidad y seguridad y el establecimiento y la aplicación de asociaciones en materia de movilidad. Debe garantizarse la plena aplicación de estas asociaciones con Marruecos (firmada en 2013) y Túnez (firmada en 2014). La UE debe continuar invirtiendo en procesos de diálogo sobre la migración regional y en las relaciones bilaterales con los países prioritarios situados más allá de la política de vecindad, al tiempo que mantiene su apoyo a los derechos humanos, la democracia y los valores fundamentales, y la buena gobernanza.

## **5. UNA EUROPA PROTECTORA**

En 2010, la UE adoptó su primera estrategia de seguridad interior (ISS) y el plan de acción que la acompaña. La estrategia se centra en áreas prioritarias en las que la acción común a escala de la UE permitiría abordar las principales amenazas para la seguridad, y aporta un valor añadido a los esfuerzos de los Estados miembros. Además, reconoce la necesidad de reforzar la seguridad al tiempo que se respetan plenamente los derechos fundamentales, incluido el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. Los cinco objetivos estratégicos elegidos son: 1) desarticulación de las redes de delincuencia internacional; 2) prevención del terrorismo y necesidad de hacer frente a la radicalización y la captación de miembros; 3) aumento de los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio; 4) refuerzo de la seguridad a través de la gestión de las fronteras; y 5) aumento de la resistencia de Europa frente a las crisis y las catástrofes. Estos objetivos siguen siendo válidos. Sin embargo, los retos están en constante evolución, por lo que la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo deben trabajar juntos para desarrollar una versión actualizada de la estrategia de seguridad interior, revisando las acciones de cada objetivo para el período 2015-2020. Al promover un enfoque basado en la prevención y el cumplimiento de la legislación, la nueva estrategia de seguridad interior debe también fomentar mayores

sinergias entre asuntos de interior y otros ámbitos políticos relacionados con la seguridad interior como el transporte, el mercado interior, la unión aduanera, la investigación y el desarrollo, el mercado digital, la protección civil y las relaciones exteriores. La investigación en materia de seguridad ha sido financiada con cargo al Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo. Se prevé un mayor esfuerzo durante el próximo programa Horizonte 2020. La UE seguirá respaldando al sector europeo de la seguridad, a fin de alcanzar las prioridades de seguridad estratégica.

### **5.1. Enfrentarse a las redes de la delincuencia internacional**

La penetración de la economía de la UE por parte de la delincuencia organizada es un riesgo para la seguridad. Los delitos graves con una dimensión transfronteriza como la corrupción, el tráfico de seres humanos, drogas, armas de fuego y otras mercancías ilícitas y la explotación sexual de menores causan daños graves a las víctimas y la sociedad en su conjunto. Las dimensiones de algunas de estas amenazas están aumentando. La delincuencia organizada recurre a métodos cada vez más flexibles y desarrolla sus actividades dentro y fuera de las fronteras de Europa. Sigue constituyendo una importante amenaza para la seguridad interior de la UE y puede tener efectos desestabilizadores en terceros países.

La UE debe continuar adaptando y reforzando su respuesta a estas amenazas, coordinando su actuación dentro de la UE y fuera de sus fronteras. En este esfuerzo resulta esencial la cooperación operativa entre las autoridades de los Estados miembros, centrándose en las prioridades acordadas a escala de la UE en el marco del conjunto de políticas de la UE contra la delincuencia grave y organizada. Debe reforzarse la confianza mutua y reforzar el uso de equipos conjuntos de investigación (ECI) y otras operaciones conjuntas, con el apoyo de los fondos de la UE y las agencias. Debe estudiarse la necesidad de que la UE actúe para garantizar que la cooperación práctica de los ECI no se vea frenada por divergencias entre las normativas nacionales sobre técnicas de investigación.

Debe incrementarse el intercambio de información entre las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros con las agencias competentes de la UE y entre las propias agencias, haciendo pleno uso de los instrumentos actuales de la UE. Debe reforzarse el papel de Europol como centro de intercambio de información en el conjunto de la UE, en estrecha cooperación con los Estados miembros, la OLAF y Frontex. Todos los Estados miembros deben establecer puntos de contacto únicos, teniendo en cuenta el marco de cooperación aduanera. Podrían hacerse más interoperables los sistemas de intercambio de información, teniendo en cuenta la evolución en el marco más amplio de las soluciones de interoperabilidad para las Administraciones públicas europeas.

Para apoyar la cooperación práctica, debe desarrollarse más la formación de los funcionarios de policía a nivel de la UE. El programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas debe aplicarse plenamente en los próximos años, en beneficio de un gran número de funcionarios de distintos rangos de los cuerpos policiales, la guardia de fronteras y los funcionarios de aduanas.

Al mismo tiempo, la UE necesita intensificar los esfuerzos que destina específicamente a los delitos más perjudiciales para las víctimas y la sociedad. La corrupción socava la confianza en la democracia, daña al mercado interior, desalienta la inversión extranjera, priva a las autoridades públicas de ingresos fiscales y facilita las actividades de la delincuencia organizada. Para combatir la corrupción con mayor eficacia, los Estados miembros deben seguir las sugerencias hechas en el Informe anticorrupción de la UE, cuya publicación debe continuar en los próximos años. Las medidas de lucha contra la corrupción deben estar mejor vinculadas con los ámbitos políticos de la UE; la financiación de la UE debe respaldar el desarrollo de capacidades institucionales y administrativas. Debe desarrollarse más la

cooperación entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones internacionales.

La delincuencia organizada se ve impulsada por los grandes beneficios generados por el tráfico ilícito, la corrupción, la delincuencia financiera y otras actividades delictivas. Es necesario luchar más contra esos incentivos y para evitar la infiltración de los beneficios de la delincuencia en la economía legal. La Directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la UE ha sido transpuesta y aplicada por todos los Estados miembros sin demoras. Los organismos de recuperación de activos, los servicios con funciones coercitivas y las autoridades judiciales y administrativas, como los órganos fiscales o de autorización, deben reforzar la cooperación para mejorar el rastreo de los activos. El blanqueo de capitales ayuda a los grupos delictivos a ocultar el producto de los delitos. A fin de evitar el uso indebido del sistema financiero, la propuesta de una cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales debe adoptarse, transponerse y aplicarse sin demora, y debe estudiarse la necesidad de la legislación de legislación penal a nivel de la UE contra el blanqueo de dinero.

La trata de seres humanos es una amenaza creciente. La UE adoptó una estrategia 2012-2016 destinada a erradicar este delito y una Directiva que debe transponerse y aplicarse sin demora. La aplicación de la estrategia debe completarse incluyendo aspectos relacionados con el tráfico de seres humanos en terceros países. Debe establecerse una estrategia para después de 2016 que abarque, entre otras cosas, la prevención, la asistencia a las víctimas, el retorno y la reintegración seguros, y el papel de Internet. Debe estudiarse la necesidad de tipificar como delito el recurso intencional a los servicios de víctimas de la trata de seres humanos. Para alcanzar dichos objetivos, debe prolongarse la posición de la UE como coordinador de la lucha contra la trata de seres humanos.

El tráfico de drogas es una actividad extremadamente lucrativa para la delincuencia organizada. En 2013, Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) elaboraron conjuntamente el primer «Informe sobre los mercados de la droga», que reveló un crecimiento de las nuevas sustancias psicotrópicas. La Comisión propuso normas para retirar rápidamente tales sustancias del mercado cuando son perjudiciales para la salud, respetando al mismo tiempo las aplicaciones industriales y comerciales legítimas. Dicha legislación también debe aprobarse y aplicarse en el marco del enfoque equilibrado que se refleja en la estrategia antidroga de la UE.

La explotación y el abuso sexual de los menores causan un daño permanente a sus víctimas. La Directiva de la UE contra la explotación en Internet debe transponerse y aplicarse con carácter prioritario. La importancia de la protección de los menores contra los delitos sexuales debe estar más integrada en otros ámbitos políticos de la UE, y debe estudiarse la necesidad de una estrategia general.

La violencia relacionada con las armas de fuego sigue causando graves lesiones y la pérdida de vidas humanas en toda la UE, por lo cual deben hacerse más esfuerzos para abordar el tráfico ilícito de armas. Si se combina con mayores esfuerzos prácticos de la aplicación de la Ley, la revisión de la legislación vigente de la UE sobre la venta y la transferencia de armas de fuego dentro de la UE reduciría el riesgo de uso ilegal y el tráfico de armas de fuego.

Por último, debe seguir revisándose la eficacia de los acuerdos y las disposiciones existentes para compartir la información sobre la aplicación de la legislación con terceros países y, en caso necesario, continuar su desarrollo. El uso creciente de los registros de nombres de los pasajeros (PNR), tanto en terceros países como entre los Estados miembros, debe abordarse en el contexto de un nuevo marco regulador a escala de la UE, que garantice un elevado nivel de protección tanto en el tratamiento de datos PNR en la UE como en la transferencia de datos PNR desde la UE a terceros países. Debe adoptarse y aplicarse el instrumento PNR de la UE.

Asimismo, la Directiva sobre conservación de datos debe revisarse en paralelo con la Directiva sobre privacidad en las comunicaciones electrónicas y teniendo en cuenta las negociaciones sobre el marco de protección de datos.

## **5.2. Prevenir el terrorismo y combatir la radicalización y la captación**

A lo largo de los últimos años se han producido varios atentados terroristas, en su mayoría realizados por personas actuando individualmente o por grupos menores pero muchos con graves consecuencias. La amenaza del terrorismo y el extremismo violento plantea un serio desafío a la UE para los próximos años. Existe una preocupante tendencia, sobre todo entre los jóvenes que viajan a países como Siria, a convertirse en combatientes extranjeros. Durante su estancia, algunos se vinculan con grupos terroristas y a la vuelta pueden representar una grave amenaza para la seguridad de la UE.

Tal como se establece en la estrategia contraterrorista de la UE, nuestra respuesta debe ser la de prevenir el terrorismo y abordar la radicalización que conduce a él. Debemos reforzar nuestra respuesta al extremismo violento y al terrorismo de manera global, teniendo en cuenta tanto la dimensión interna como externa. El proyecto de actualización de la estrategia de la UE de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas será de vital importancia para orientar la labor posterior. Según lo propuesto por la Comisión, convendría centrarse en ayudar a las personas que deseen dejar los entornos extremos, la formación de los agentes locales, los contactos con las comunidades locales, una mayor colaboración con el sector privado para luchar contra la radicalización en Internet y la mejora de la integración de los esfuerzos internos con las acciones exteriores. La lucha contra el extremismo violento debe seguir formando parte de la ayuda de la UE en materia de desarrollo y de seguridad, incluidos los ámbitos de la educación, la sociedad civil, las cuestiones de género, la gobernanza y los medios de comunicación.

En apoyo de estos esfuerzos, debe consolidarse la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización y convertirla en un centro de recopilación de buenas prácticas y conocimientos y que coordine mejor las labores de los profesionales.

La UE desempeña un importante papel ayudando a los Estados miembros a crear redes en el ámbito de la aplicación de la ley y a mejorar la formación y los ejercicios de las autoridades con funciones coercitivas competentes en materia de terrorismo. Atlas, la red de la UE de fuerzas de intervención antiterrorista, organizó en 2013 el ejercicio más grande nunca realizado en la UE. Esta labor debe continuarse con más ejercicios a nivel operativo y estratégico. Contar con fuerzas mejor formadas y más interoperativas debe ser un objetivo para los próximos años.

La UE ya ha acordado legislación que hace más difícil la obtención de precursores para la fabricación de explosivos. Ahora debemos asegurarnos de que se aplica con eficacia. Además, es necesario mejorar y dar prioridad al trabajo sobre productos químicos, biológicos, radiológicos, materiales nucleares y explosivos.

La coordinación de la lucha contra el terrorismo, debe tomar en consideración las nuevas estructuras institucionales establecidas por el Tratado de Lisboa, incluidas las destinadas a apoyar el trabajo de la Alta Representante y del SEAE en las relaciones exteriores de la UE, en particular, en el fomento de una mejor comunicación entre la Unión y terceros países.

## **5.3. Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio**

Dado que nuestras sociedades dependen cada vez más de Internet, es necesario construir sistemas seguros y fiables para que las personas y las empresas puedan aprovechar plenamente el potencial de la red. En este sentido, resulta esencial garantizar que los pagos electrónicos se hacen de forma segura. Pero también surgen nuevos retos como el uso de

monedas digitales y de plataformas en línea que facilitan muchas formas de delincuencia grave y organizada. Es probable que la cifra de ciberataques se incremente en los próximos años pese a las importantes medidas adoptadas para mejorar la capacidad de lucha contra la ciberdelincuencia y reforzar la ciberseguridad.

La capacidad operativa para combatir la ciberdelincuencia debe reforzarse. La UE ha creado un Centro Europeo de Ciberdelincuencia (CE 3) dentro de Europol. En su primer año de existencia, el Centro ya ha demostrado su valor mediante el apoyo a las investigaciones llevadas a cabo por los Estados miembros en una amplia gama de delitos, que van desde el fraude al abuso sexual de menores en línea. La Comisión seguirá respaldando el desarrollo del CE 3 como punto de referencia de la lucha contra la ciberdelincuencia en Europa. Una de las principales tareas de la UE será ayudar a los Estados miembros en el desarrollo de sus capacidades para luchar contra la ciberdelincuencia. Lo ideal sería que todos los Estados miembros contaran con un centro de lucha contra esta lacra.

A nivel estratégico, la UE necesita una respuesta más coordinada. La primera estrategia de seguridad informática de la UE se ha adoptado con el objetivo de crear un entorno en línea más seguro a nivel mundial. Esta visión debe plasmarse en medidas concretas.

La estrategia también reconoce la necesidad de una mayor cooperación internacional, tanto a nivel estratégico como operativo. A este respecto, el acuerdo alcanzado con los Estados Unidos en la Cumbre de 2010 para crear un grupo de trabajo sobre seguridad cibernética y ciberdelincuencia se ha revelado útil para conseguir resultados concretos y, en particular, la Alianza Global Contra el Abuso Sexual de Niños en Internet, creada por la UE y Estados Unidos. En la actualidad, la Alianza reúne a 52 países de todo el mundo y puede servir para inspirar futuras iniciativas. La UE debe asegurarse de que sigue produciendo resultados y de impulsar la adhesión de más países.

La UE ya ha acordado una legislación más rigurosa de lucha contra la ciberdelincuencia, que debe aplicarse sin dilaciones. La actuación eficaz en este ámbito requiere también la intensificación de la cooperación con el sector privado y clarificar la jurisdicción en el ciberespacio. A este respecto, el Convenio del Consejo de Europa sobre la ciberdelincuencia, celebrado en Budapest, seguirá desempeñando un papel importante en la cooperación global, por lo que los Estados miembros que aún no lo hayan ratificado deben hacerlo.

#### **5.4. Reforzar la seguridad mediante la gestión de las fronteras**

Resulta indispensable contar con un nivel de seguridad y gestión de las fronteras que sea uniforme y elevado al tiempo que respeta plenamente los derechos fundamentales. Las políticas de gestión fronteriza desempeñan un importante papel en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el mantenimiento de un alto nivel de seguridad.

La estrategia de gestión integrada de las fronteras debe actualizarse partiendo de la experiencia adquirida en la ejecución de los instrumentos de la política actual. La UE debe plantearse cómo integrar los actuales sistemas y plataformas y buscar una mayor cooperación a nivel nacional entre los servicios de guardia de fronteras y otras autoridades que operan en las fronteras, a fin de incrementar la seguridad.

En cuanto a la circulación de mercancías, a raíz de la Comunicación de la Comisión de 2013, se presentará en 2014 una estrategia sobre la gestión del riesgo y la seguridad de la cadena de suministro. Esta iniciativa permitirá una gestión más eficaz de los riesgos mediante la mejora de la disponibilidad y el uso de los datos de la cadena de suministro. El refuerzo de la cooperación y la coordinación entre las autoridades aduaneras a nivel internacional y con otros órganos con funciones coercitivas y agencias de seguridad; y el refuerzo de las capacidades a nivel de los Estados miembros y de la UE para lograr una respuesta más integrada y coherente por parte de esta a los riesgos de la cadena de suministro.

### **5.5. Aumentar la resistencia de Europa frente a crisis y catástrofes**

La UE ha mejorado significativamente su capacidad de prevención, preparación y respuesta ante las catástrofes naturales o de origen humano. Ahora el foco se centrará en garantizar que los sistemas implantados funcionan. El Centro de Coordinación de la Reacción Urgente ha asumido su papel como proveedor de servicios y como plataforma para la coordinación de la respuesta ante catástrofes graves.

Un desafío clave será la plena aplicación de la nueva legislación en materia de protección civil, que esboza la futura labor a nivel de la UE en este ámbito. Aún quedan por determinar las modalidades de uso de la cláusula de solidaridad que crean el marco de respuesta a las crisis graves. Debe procurarse integrar consideraciones de gestión de las catástrofes en otras políticas y fondos, así como reforzar la contribución de la ciencia y la innovación a la gestión de las catástrofes.

Deben abordarse problemas operativos como la interoperabilidad de los equipos y sistemas de comunicación e intensificar el trabajo en materia de formación y ejercicios.

### **5.6. Construir la seguridad interior en un contexto mundial**

La seguridad interior europea también significa actuar más allá de las fronteras de la UE y en cooperación con los terceros países socios. La radicalización, la lucha contra la trata de seres humanos y contra el tráfico de drogas, por ejemplo, exige dicha cooperación.

Los niveles de inestabilidad en muchos terceros países suponen una amenaza para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en los países, pero también podría tener un impacto importante sobre la UE. Deben abordarse de forma más sistemática las preocupaciones por la seguridad interior en el marco de las políticas exteriores de la UE, relacionándolas con la ayuda y los programas de cooperación de la UE y otros instrumentos utilizados para la cooperación internacional. Esto debe hacerse prestando ayuda al desarrollo de capacidades para hacer cumplir la Ley, ofreciendo información o mediante el intercambio de conocimientos y mejores prácticas. La UE reforzará su cooperación al desarrollo con sus socios, apoyando sus esfuerzos por reforzar la protección de los derechos humanos, el Estado de Derecho y aspectos de la gobernanza como la transparencia, la participación y la responsabilidad.

La UE debe continuar trabajando con sus socios a nivel nacional y regional para elaborar una agenda común en materia de seguridad, teniendo en cuenta las sinergias y la coherencia con los Estados miembros y otros donantes. Debe reforzarse la cooperación con el SEAE de modo que los asuntos de interior se reflejen en las prioridades estratégicas de la agenda internacional.

## **CONCLUSIÓN**

Garantizar la libertad, la seguridad y la justicia es un objetivo clave de la Unión Europea. Desde 1999, año de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y de la adopción del Programa de Tampere, se ha hecho mucho para garantizar una Europa abierta y segura, basada en el respeto de los derechos fundamentales y en la voluntad de servicio a los ciudadanos europeos. La aplicación de la legislación y la consolidación de estos logros, así como un refuerzo de la cooperación práctica deben ser las prioridades para el trabajo futuro. La supervisión y la evaluación de la eficacia de la legislación y las políticas permitirán adaptar nuestras acciones, y el uso estratégico de la financiación de la UE permitirá focalizar mejor las prioridades de la UE, en consonancia con el compromiso de las instituciones de la

UE con la reglamentación inteligente. El enfoque orientado hacia los ciudadanos debe seguir siendo el principio rector con el que se ha de seguir trabajando.

Al mismo tiempo, debemos centrar la atención sobre los retos y las oportunidades que tenemos delante. Debe quedar claro para todos que el Parlamento Europeo, los Estados miembros, la Comisión, la Alta Representante y el SEAE, las agencias de la UE, y muchos otros deberán unir sus fuerzas con mayor vigor para poder responder de manera efectiva a un entorno cambiante. El objetivo de la presente Comunicación es identificar tales desafíos y presentar las medidas que la Comisión considera necesario debatir con el Parlamento Europeo y el Consejo, por lo cual debe tenerse en cuenta cuando el Consejo Europeo defina las orientaciones estratégicas de conformidad con el artículo 68.