

I

(Comunicaciones)

CONSEJO

EL PROGRAMA DE LA HAYA: CONSOLIDACIÓN DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA

(2005/C 53/01)

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo reafirma el carácter prioritario que atribuye a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una inquietud fundamental de los pueblos de los Estados que constituyen la Unión.

Durante los últimos años la Unión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en lo que se refiere a garantizar la cooperación policial, aduanera y judicial y el desarrollo de una política coordinada en materia de asilo, inmigración y controles en las fronteras exteriores. Dicho desarrollo continuará con la consolidación de una zona común de libertad, seguridad y justicia mediante el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Este Tratado y los Tratados anteriores de Maastricht, Amsterdam y Niza han creado progresivamente un marco jurídico común en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, así como la integración de este ámbito de actuación con otras áreas políticas de la Unión.

Desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, la política de la Unión en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior se ha desarrollado dentro del marco de un programa general. Aunque no se lograron todos los objetivos iniciales, se han hecho grandes progresos de forma coordinada. El Consejo Europeo celebra los resultados conseguidos en el primer período quinquenal: se han sentado las bases para una política común de asilo e inmigración, se ha preparado la armonización de los controles fronterizos, se ha mejorado la cooperación policial, y han avanzado sustancialmente los trabajos preliminares para la cooperación judicial sobre la base del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y de sentencias.

La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia, en particular a la luz de los atentados terroristas cometidos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004. Los ciudadanos de Europa tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, al tiempo que garantiza el respeto de las libertades y derechos fundamentales, adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la

migración ilegal, la trata y la introducción clandestina de seres humanos, el terrorismo y la delincuencia organizada, así como respecto a su prevención. Particularmente en el ámbito de la seguridad, ha crecido la importancia de la coordinación y coherencia entre las dimensiones interna y externa, que debe propiciarse con firmeza.

Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, ha llegado el momento de establecer un nuevo programa que permita a la Unión tomar como base los logros alcanzados y hacer frente con eficacia a los nuevos desafíos que deba afrontar. Para ello, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo programa plurianual que se denominará «Programa de La Haya». Es el reflejo de las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y contribuye a que la Unión esté preparada para su entrada en vigor. Toma en cuenta la evaluación de la Comisión ⁽¹⁾, que contó con la aprobación del Consejo Europeo en junio de 2004, así como la Recomendación que el Parlamento Europeo adoptó el 14 de octubre de 2004 ⁽²⁾, en especial por lo que respecta al paso a la votación por mayoría cualificada y a la codecisión previstas en el apartado 2 del artículo 67 del TCE.

El objetivo del Programa de La Haya es la mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros de: garantizar los derechos fundamentales, las salvaguardias 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 establecimiento del 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. Es éste un objetivo que hay que lograr en interés de nuestros ciudadanos desarrollando un sistema común de asilo y mejorando el acceso a los tribunales, la cooperación policial y judicial en la práctica, la aproximación de las legislaciones y el desarrollo de políticas comunes.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 final.

⁽²⁾ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Un elemento clave será en un futuro próximo la prevención y supresión del terrorismo. Un planteamiento común en este campo debería basarse en el principio de que al preservar la seguridad nacional los Estados miembros deberán tener plenamente en cuenta la seguridad de la Unión en su conjunto. Además, se pedirá al Consejo Europeo que en diciembre de 2004 refrende la nueva Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012), que se añadirá a este Programa.

El Consejo Europeo considera que el proyecto común de la consolidación del área de libertad, seguridad y justicia es fundamental a la hora de asegurar unas comunidades seguras, la confianza mutua y el Estado de Derecho en toda la Unión. La libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo deberían en adelante considerarse indivisible en la Unión en su conjunto. Para lograr un nivel de protección óptima del espacio de libertad, seguridad y justicia se requiere una actuación multidisciplinar y concertada -tanto a escala de la UE como nacional- entre los cuerpos y fuerzas de seguridad competentes, en particular la policía, las aduanas y la guardia de fronteras.

A la luz del presente Programa, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente en 2005 al Consejo un plan de acción en el que se traduzcan en acciones concretas los objetivos y prioridades del Programa. El plan incluirá un calendario para la adopción e incorporación de todas las acciones. El Consejo Europeo insta al Consejo a que vele por el cumplimiento del calendario previsto para cada una de las distintas medidas. Se invita a la Comisión a que presente al Consejo un informe anual sobre la ejecución del Programa de La Haya (cuadro de indicadores).

II. ORIENTACIONES GENERALES

1. Principios generales

El programa que se expone a continuación intenta responder al desafío y a las expectativas de nuestros ciudadanos. Se funda en un planteamiento pragmático y se basa en el trabajo en curso resultante del programa de Tampere, en los planes de acción actuales y en una evaluación de las medidas de primera generación. También parte de los principios generales de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y respeto de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante «el Tratado constitucional») ha servido de directriz para el nivel de ambición, si bien los Tratados existentes establecen la base jurídica para la acción del Consejo hasta que el Tratado constitucional surta efecto. Por consiguiente, se han examinado las diversas áreas políticas para determinar si el trabajo preparatorio o los estudios podían comenzar ya, de forma que puedan tomarse las medidas previstas en el Tratado constitucional tan pronto como éste entre en vigor.

Los derechos fundamentales, garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Funda-

mentales en la parte II del Tratado constitucional, incluidas las notas explicativas, así como por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, deben respetarse plenamente. Al mismo tiempo, el programa aspira a conseguir progresos reales y sustanciales en el esfuerzo por aumentar la confianza mutua y promover políticas comunes en beneficio de todos nuestros ciudadanos.

2. Protección de los derechos fundamentales

La incorporación de la Carta en el Tratado constitucional y la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales impondrá a la Unión, con inclusión de sus instituciones, una obligación legal de garantizar —en todos sus ámbitos de actuación— no sólo el respeto sino también la promoción activa de los derechos fundamentales.

En este sentido, el Consejo Europeo, recordando su firme compromiso de oposición a cualquier forma de racismo, antisemitismo y xenofobia expresado en diciembre de 2003, acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión sobre la ampliación del mandato del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia para convertirlo en un Organismo de Derechos Humanos.

3. Aplicación y evaluación

La evaluación por la Comisión del programa de Tampere ⁽¹⁾ ha demostrado claramente la necesidad de aplicar y evaluar de forma adecuada y oportuna todo tipo de medidas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.

Es de suma importancia que el Consejo desarrolle en 2005 métodos prácticos para facilitar la aplicación oportuna en todas las áreas políticas: las medidas que requieran la asignación de recursos por parte de las autoridades nacionales deberán ir acompañadas de planes apropiados para asegurar una aplicación más efectiva, y la duración del período de aplicación deberá corresponderse en mayor medida con la complejidad de la medida afectada. Los informes provisionales periódicos de la Comisión al Consejo durante el período de aplicación deberán ofrecer un incentivo para las acciones en los Estados miembros.

La evaluación de la aplicación, así como de los efectos de todas las medidas es, a juicio del Consejo Europeo, esencial para la eficacia de la acción de la Unión. Las evaluaciones emprendidas a partir del 1 de julio de 2005 deben ser sistemáticas, objetivas, imparciales y eficientes, evitando al mismo tiempo una carga administrativa excesiva para las autoridades nacionales y la Comisión. Su objetivo debería ser abordar el funcionamiento de la medida y sugerir soluciones para los problemas encontrados en su ejecución o en su aplicación. La Comisión deberá elaborar un informe anual de evaluación de las medidas dirigido al Consejo, e informar al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 final.

Se invita a la Comisión Europea a que elabore propuestas que puedan presentarse tan pronto como el Tratado constitucional haya entrado en vigor, relativas al papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust y el examen de las actividades de Europol.

4. Estudio

Puesto que el programa se llevará a cabo durante el período en que entrará en vigor el Tratado constitucional, se considera útil un estudio de su aplicación. Con este fin, se invita a la Comisión a que informe al Consejo Europeo, antes de la entrada en vigor del Tratado constitucional (1 de noviembre de 2006), sobre los progresos realizados, y a que proponga las adiciones necesarias al programa, teniendo en cuenta la modificación de la base jurídica como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado.

III. ORIENTACIONES ESPECÍFICAS

1. Consolidación de la libertad

1.1. Ciudadanía de la Unión

El derecho de todos los ciudadanos de la UE a la libre circulación por los territorios de los Estados miembros de la Unión y a la libre residencia en éstos constituye el principal derecho que confiere la ciudadanía de la Unión. El significado práctico de la ciudadanía de la Unión se verá aumentado por la plena aplicación de la Directiva 2004/38⁽¹⁾, que codifica el Derecho comunitario en este ámbito, aportando claridad y simplicidad. Se pide a la Comisión que presente en 2008 un informe al Consejo y al Parlamento Europeo, en su caso junto con propuestas encaminadas a permitir a los ciudadanos de la UE circular dentro de la Unión Europea en condiciones análogas a las aplicadas a los nacionales de un Estado miembro que circulan por su país o cambian su lugar de residencia en él, con arreglo a los principios establecidos del Derecho comunitario.

El Consejo Europeo anima a las instituciones de la Unión a que, dentro del marco de sus competencias, mantengan un diálogo abierto, transparente y periódico con asociaciones representativas y la sociedad civil y propicien y faciliten la participación de los ciudadanos en la vida pública. En especial, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que presten una atención especial a la lucha contra el antisemitismo, el racismo y la xenofobia.

⁽¹⁾ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE; DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

1.2. Política de asilo, migración y fronteras

La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y de retorno.

A fin de asegurar un planteamiento de estas características, el Consejo Europeo insta al Consejo, a los Estados miembros y a la Comisión a que mantengan a cabo relaciones de trabajo coordinadas, enérgicas y efectivas entre los responsables de las políticas de migración y asilo y los responsables de otros ámbitos políticos pertinentes.

El desarrollo continuado de la política europea de asilo y migración debería basarse en un análisis común de los fenómenos migratorios en todos sus aspectos. El refuerzo de la recogida, suministro, intercambio y utilización eficiente de información y de datos actualizados sobre todos los aspectos migratorios pertinentes es de importancia clave.

La segunda fase del desarrollo de una política común en el campo del asilo, la migración y las fronteras empezó el 1 de mayo de 2004. Deberá basarse en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, con inclusión de las implicaciones financieras, y en una más estrecha colaboración práctica entre los Estados miembros: asistencia técnica, formación e intercambio de información, supervisión de la ejecución y aplicación adecuadas y oportunas de los instrumentos, así como más armonización de la legislación.

El Consejo Europeo, teniendo en cuenta la evaluación por la Comisión y los firmes puntos de vista expresados por el Parlamento Europeo en su Recomendación⁽²⁾, pide al Consejo que adopte una decisión basada en el apartado 2 del artículo 67 TCE inmediatamente después de la consulta formal del Parlamento Europeo, y a más tardar el 1 de abril de 2005, para aplicar el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE a todas las medidas del título IV destinadas a reforzar la libertad, de acuerdo con el Tratado de Niza, excepto para la migración legal.

1.3 Un sistema europeo común de asilo

Los objetivos del sistema europeo común de asilo en su segunda fase serán la creación de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para las personas a las que se concede el asilo o la protección subsidiaria. Se basará en la aplicación plena y no excluyente de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados pertinentes, y en una evaluación a fondo y completa de los instrumentos jurídicos adoptados en la primera fase.

⁽²⁾ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

El Consejo Europeo exhorta a los Estados miembros a que ejecuten plenamente la primera fase sin demora. A este respecto, el Consejo deberá adoptar lo antes posible por unanimidad, de conformidad con el apartado 5 del artículo 67 del TCE, la Directiva sobre los procedimientos de asilo. Se invita a la Comisión a que concluya la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase en 2007 y a que presente los instrumentos y las medidas de la segunda fase al Consejo y al Parlamento Europeo con vistas a su adopción antes de finales de 2010. En este marco, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente un estudio sobre la conveniencia, posibilidades y dificultades así como de las implicaciones legales y prácticas del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo dentro de la Unión. Por otra parte, deberá efectuarse por separado y en estrecha consulta con ACNUR un estudio de la conveniencia, la idoneidad y la viabilidad del tratamiento conjunto de dichas solicitudes fuera del territorio de la UE, como complemento del sistema europeo común de asilo en cumplimiento de las normas internacionales pertinentes.

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que creen en 2005 estructuras adecuadas con participación de los servicios de asilo de los Estados miembros, para facilitar la cooperación y colaboración prácticas. Con ello se ayudará a los Estados miembros, entre otras cosas, a instaurar un procedimiento único para la evaluación de las solicitudes de protección internacional y, al mismo tiempo, a la compilación, evaluación y aplicación mancomunadas de la información sobre países de origen, así como a abordar presiones particulares sobre los regímenes de asilo y las capacidades de recepción que resultan, entre otras causas, de su situación geográfica. Cuando se haya creado un procedimiento común de asilo, estas estructuras se transformarán —partiendo de una evaluación— en una oficina europea de apoyo a todas las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al sistema europeo común de asilo.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción el establecimiento del nuevo Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 y subraya la necesidad imperiosa de que los Estados miembros mantengan regímenes de asilo e instalaciones de acogida adecuados en la víspera del establecimiento de un procedimiento común de asilo. Invita a la Comisión a que asigne fondos comunitarios existentes para ayudar a los Estados miembros en la tramitación de las solicitudes de asilo y en la acogida de categorías de ciudadanos de terceros países. Invita al Consejo a que defina estas categorías sobre la base de una propuesta que debe ser presentada por la Comisión en 2005.

1.4. Migración legal y lucha contra el empleo ilegal

La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la estrategia de Lisboa. Podría desempeñar asimismo un papel en las asociaciones con terceros países.

El Consejo Europeo subraya que la fijación de volúmenes de admisión de mano de obra migrante es competencia de los Estados miembros. El Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las deliberaciones sobre el Libro Verde sobre migración laboral, prácticas más idóneas de los Estados miembros y su pertinencia a efectos de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, invita a la Comisión a que presente antes de finales de 2005 un plan de política en materia de migración legal que incluya procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral.

Dado que la economía sumergida y el empleo ilegal pueden actuar como factor que potencie la inmigración ilegal y llevar a la explotación, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de reducción de la economía sumergida establecidos en la estrategia europea de empleo.

1.5. Integración de ciudadanos de terceros países

La estabilidad y la cohesión en nuestras sociedades se benefician de la integración acertada de ciudadanos de terceros países y sus descendientes en situación de residencia legal. Para lograr este objetivo resulta esencial desarrollar políticas eficaces y prevenir el aislamiento de ciertos grupos. Un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la UE resulta, por lo tanto, esencial.

El Consejo Europeo reconoce los progresos ya realizados por lo que se refiere al buen trato dispensado a los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la UE, pero pide que haya igualdad de oportunidades que les permita participar plenamente en la sociedad. Han de eliminarse activamente los obstáculos para la integración.

El Consejo Europeo subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito. A este respecto, deben establecerse los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración.

Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir por lo menos los siguientes aspectos.

Integración:

- es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida,
- incluye la política contra la discriminación aunque va más allá,
- implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales,
- requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad,

- se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca,
- se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación.

Un marco, basado en estos principios de base comunes, formará los cimientos para iniciativas futuras en la UE, basándose en objetivos y medios de la evaluación claros. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promuevan el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración, apoyado por el desarrollo de un sitio Internet ampliamente accesible en la red.

1.6 La dimensión exterior del asilo y la migración

1.6.1. Asociación con terceros países

El asilo y la migración constituyen, por su propia naturaleza, cuestiones internacionales. La política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros países, en forma de plena asociación -utilizando si procede los fondos comunitarios existentes-, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno.

El Consejo Europeo reconoce que los flujos de migración insuficientemente gestionados pueden dar lugar a desastres humanitarios. Desea expresar su más profunda preocupación por las tragedias humanas que tienen lugar en el Mediterráneo a consecuencia de tentativas de entrar en la UE ilegalmente. Pide a todos los Estados que intensifiquen su cooperación para impedir nuevas pérdidas de vidas.

El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que continúen el proceso de integrar plenamente la migración en las presentes y futuras relaciones de la UE con terceros países. Invita a la Comisión a que complete la integración de la migración en los documentos sobre estrategia por países y regiones para la primavera de 2005.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de que la UE contribuya, en un espíritu de responsabilidad compartida, a un sistema internacional de protección más accesible, equitativo y eficaz en asociación con terceros países, facilite el acceso a la protección y proporcione soluciones durables en la etapa más temprana posible. Se animará a los países en zonas de origen y

de tránsito a redoblar sus empeños en el fortalecimiento de su capacidad de protección para los refugiados. En este sentido, el Consejo Europeo exhorta a todos los terceros países a que se adhieran a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados.

1.6.2. Asociación con países y regiones de origen

El Consejo Europeo acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión sobre la mejora del acceso a soluciones duraderas ⁽¹⁾ e invita a la Comisión a desarrollar programas regionales de la protección de la UE en asociación con los terceros países afectados y en estrecha consulta y cooperación con el ACNUR. Dichos programas emplearán la experiencia adquirida en los programas experimentales de protección que deben ponerse en marcha antes de finales de 2005 y que incorporarán una variedad de instrumentos pertinentes, centrados fundamentalmente en la creación de capacidad, e incluirán un programa conjunto de reasentamiento para los Estados miembros dispuestos a participar en él.

Las políticas en las que se entrelazan la migración, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria deben ser coherentes y desarrollarse en asociación y diálogo con los países y regiones de origen. El Consejo Europeo acoge con satisfacción los progresos realizados, invita al Consejo a desarrollar estas políticas, haciendo hincapié particularmente en las causas subyacentes, en los alicientes y en el alivio de la pobreza, e insta a la Comisión a que presente propuestas concretas y cuidadosamente elaboradas antes de la primavera de 2005.

1.6.3. Asociación con países y regiones de tránsito

Por lo que se refiere a los países de tránsito, el Consejo Europeo pone de relieve la necesidad de cooperación intensificada y de creación de capacidad, tanto en las fronteras meridionales como en las orientales de la UE, para permitir que estos países gestionen mejor la migración y proporcionen protección adecuada a los refugiados. Se concederá apoyo a la creación de capacidad en los regímenes nacionales de asilo, el control fronterizo y la cooperación en sentido amplio en cuestiones de migración a los países que demuestren un empeño real en cumplir sus obligaciones conforme a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

La propuesta de Reglamento por la que se establece un instrumento europeo de vecindad y colaboración ⁽²⁾ provee el marco estratégico para intensificar la cooperación y el diálogo sobre asilo y migración con los países vecinos, entre ellos los de la cuenca mediterránea, y para poner en marcha nuevas medidas. A este respecto, el Consejo Europeo solicita un informe sobre los progresos y los logros para antes de finales de 2005.

⁽¹⁾ COM (2004) 410 final.

⁽²⁾ COM(2004) 628 final.

1.6.4. Política de repatriación y readmisión

Los migrantes que no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer legalmente en la UE deberán regresar de forma voluntaria o, si es necesario, obligatoria. El Consejo Europeo pide que se establezca una política eficaz de expulsión y repatriación basada en normas comunes para las personas que vayan a ser repatriadas, de manera humana y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad.

El Consejo Europeo considera esencial que el Consejo inicie a principios de 2005 el debate sobre las normas mínimas para procedimientos de repatriación, incluidas las normas mínimas de apoyo a actuaciones nacionales eficaces de repatriación. La propuesta resultante deberá tener en cuenta asimismo preocupaciones especiales por lo que se refiere a la salvaguardia del orden público y la seguridad. Se requiere un planteamiento coherente entre la política de repatriación y todos los demás aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad con terceros países, al igual que un especial énfasis en el problema de los nacionales de dichos terceros países que no poseen pasaportes u otros documentos de identidad.

El Consejo Europeo pide:

- una colaboración más estrecha y asistencia técnica mutua,
- el inicio de la fase preparatoria de un fondo europeo de repatriación,
- programas específicos de repatriación comunes e integrados por país y por región,
- la creación de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, teniendo en cuenta la evaluación de la fase preparatoria,
- la pronta celebración de acuerdos comunitarios de readmisión,
- la designación, lo antes posible, por la Comisión de un representante especial para la política común de readmisión.

1.7. *Gestión de los flujos migratorios*

1.7.1. Controles en las fronteras y lucha contra la inmigración ilegal

El Consejo Europeo subraya la importancia de una supresión rápida de los controles en las fronteras interiores, del establecimiento gradual del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la consolidación de los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de la Unión. A este respecto, subraya la necesidad de solidaridad y de un reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados miembros.

El Consejo Europeo exhorta al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para permitir la supresión de los controles en las fronteras interiores lo antes posible, a condición de que se hayan cumplido todos los requisitos de aplicación del acervo de Schengen, tan pronto como sea operativo el sistema de información de Schengen (SIS II) en 2007. Para lograr este objetivo, la evalua-

ción de la aplicación del acervo no relacionado con SIS II deberá dar comienzo en el primer semestre de 2006.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, el 1 de mayo de 2005. Pide a la Comisión que presente al Consejo antes de finales de 2007 una evaluación de dicha Agencia, que contenga un estudio de sus tareas y una valoración de si la Agencia debe ocuparse de otros aspectos de la gestión de fronteras, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

El control y la vigilancia de las fronteras exteriores son competencia de las autoridades nacionales de fronteras. Sin embargo, para apoyar a los Estados miembros con requisitos específicos para el control y la vigilancia de tramos extensos o difíciles de fronteras exteriores, y en aquellos casos en los que los Estados miembros se enfrentan con circunstancias especiales e imprevistas debidas a presiones migratorias excepcionales en dichas fronteras, el Consejo Europeo:

- invita al Consejo a que cree equipos de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que la requieran, previo análisis apropiado del riesgo por la Agencia Europea de Fronteras y actuando dentro de su marco correspondiente, de las atribuciones de la Agencia sobre la base de una propuesta de la Comisión sobre las competencias y la financiación apropiadas para tales equipos, que habrá de presentarse en 2005;
- invita al Consejo y a la Comisión a que creen un fondo comunitario para la gestión de las fronteras para finales de 2006 a más tardar;
- invita a la Comisión a que, tan pronto se haya completado la supresión de controles en las fronteras interiores, presente una propuesta para complementar el actual mecanismo de evaluación de Schengen con un mecanismo de supervisión, velando por la plena participación de los expertos de los Estados miembros, y que incluya inspecciones sin previo aviso.

La revisión de las tareas de la Agencia arriba expuestas y en particular la evaluación del funcionamiento de los equipos de expertos nacionales deberá incluir un comentario sobre la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que mejoren sus análisis conjuntos de las rutas migratorias y de prácticas de contrabando y de tráfico, así como de las redes delictivas que actúen en este ámbito, entre otras cosas dentro del marco de la Agencia Europea de Fronteras y en colaboración estrecha con Europol y Eurojust. También invita al Consejo y a la Comisión a que aseguren el establecimiento firme de redes de enlace en materia de inmigración en los terceros países que corresponda. A este respecto, el Consejo Europeo saluda las iniciativas de los Estados miembros de cooperación en el mar y con carácter voluntario, de conformidad con el Derecho nacional e internacional, que en el futuro podría incluir la cooperación con terceros países.

Con vistas al desarrollo de normas comunes, mejores prácticas y mecanismos idóneos para prevenir y combatir la trata de seres humanos, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que desarrollen un plan en 2005.

1.7.2. Sistemas de biometría e información

La gestión de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal, debería verse reforzada con la introducción de una serie ininterrumpida de medidas de seguridad que establezca un nexo eficaz entre los trámites de solicitud de visados y los de entrada y salida en los pasos fronterizos exteriores. Tales medidas son también importantes para la prevención y el control de la delincuencia, en especial el terrorismo. Para lograr esto son necesarios un planteamiento coherente y unas soluciones armonizadas a nivel de la UE en materia de identificadores y datos biométricos.

El Consejo Europeo pide al Consejo que se plantee la forma de conseguir un máximo de eficacia e interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para hacer frente a la inmigración ilegal y mejorar los controles fronterizos, así como la gestión de dichos sistemas sobre la base de una comunicación de la Comisión sobre la interoperabilidad entre el sistema de información de Schengen (SIS II), el sistema de información de visados (VIS) y EURODAC, que deberá presentarse en 2005, teniendo en cuenta la necesidad de lograr el equilibrio justo entre la aplicación de ley y la salvaguarda de los derechos fundamentales individuales.

El Consejo Europeo invita al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que continúen sus esfuerzos por integrar sin demora identificadores biométricos en los documentos de viaje, los visados, los permisos de residencia, los pasaportes de los ciudadanos de la UE y los sistemas de información, así como por prepararse para el desarrollo de normas mínimas para los documentos de identidad nacionales teniendo en cuenta las normas de la OACI.

1.7.3. Política de visados

El Consejo Europeo subraya la necesidad de continuar el desarrollo de la política común de visados como parte de un sistema con varios niveles dirigido a la facilitación de los viajes legítimos y a la lucha contra la inmigración ilegal a través de una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales. A largo plazo, deberían crearse oficinas comunes de visados, teniendo en cuenta los debates relativos al establecimiento de un servicio de acción exterior de la UE. El Consejo Europeo celebra las iniciativas individuales de algunos Estados miembros que, de manera voluntaria, cooperan en la puesta en común de personal y medios para la expedición de visados.

El Consejo Europeo:

- Invita a la Comisión a que, en un primer momento, proponga las enmiendas necesarias para seguir mejorando las políticas de visado y presente en 2005 una propuesta sobre el establecimiento de centros comunes de solicitud, centrándose, entre otras cosas, en posibles sinergias ligadas al desarrollo del VIS, a que revise la Instrucción Consular Común y a que presente la propuesta correspondiente a principios de 2006 a más tardar.
- Subraya la importancia de la aplicación rápida del VIS empezando por la incorporación, entre otros elementos, de datos alfanuméricos y fotografías antes de finales de 2006 y de la biometría antes de finales de 2007.
- Invita a la Comisión a que presente sin demora la propuesta necesaria a fin de respetar el calendario convenido para la instauración del VIS.
- Pide a la Comisión que continúe sus esfuerzos para lograr que los ciudadanos de todos los Estados miembros puedan viajar cuanto antes sin visado de estancia de corta duración a todos los terceros países cuyos ciudadanos pueden viajar a la UE sin visado.
- Invita al Consejo y a la Comisión a que, con miras a desarrollar un enfoque común, estudien, en el contexto de la política de readmisión de la CE, la oportunidad de facilitar, caso por caso, la expedición de visados para estancias de corta duración a ciudadanos de terceros países, siempre que sea posible y sobre la base de la reciprocidad, como parte de una asociación real en el ámbito de las relaciones exteriores, incluidas las cuestiones relacionadas con la migración.

2. CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD

2.1. *Mejora del intercambio de información*

El Consejo Europeo está convencido de que la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia requiere un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. No debe bastar el mero hecho de que la información cruza las fronteras.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2008, el intercambio de dicha información deberá regirse, con sujeción a las condiciones que se exponen a continuación, respecto del principio de disponibilidad, lo que significa que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado.

No obstante los trabajos en curso ⁽¹⁾, se invita a la Comisión a que presente propuestas antes de finales de 2005 para la aplicación del principio de disponibilidad, en que deben cumplirse estrictamente las siguientes condiciones imprescindibles:

- el intercambio solamente puede tener lugar para el cumplimiento de tareas legales,
- debe garantizarse la integridad de los datos que deban intercambiarse,
- la necesidad de proteger las fuentes de información y de garantizar la confidencialidad de los datos en todas las etapas del intercambio, y ulteriormente,
- deben aplicarse normas comunes para el acceso a los datos y normas técnicas comunes,
- debe supervisarse el respeto de la protección de los datos y garantizarse un adecuado control previo y posterior al intercambio de información,
- debe garantizarse la protección contra el uso indebido de los datos personales y el derecho a la corrección de los datos personales incorrectos.

Los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información, si procede a través del acceso recíproco a las bases de datos nacionales o la interoperabilidad de las mismas, o del acceso directo (en línea), incluso para Europol, a las bases de datos centrales existentes de la UE tales como el SIS. Sólo deberán crearse nuevas bases de datos europeas centralizadas sobre la base de estudios que hayan demostrado su valor añadido.

2.2. Terrorismo

El Consejo Europeo subraya que para prevenir y combatir el terrorismo con eficacia, respetando al mismo tiempo plenamente los derechos fundamentales, es preciso que los Estados miembros no limiten sus actividades a mantener la seguridad propia, sino que se planteen también la seguridad de la Unión en su conjunto.

Como objetivo, ello significa para los Estados miembros que:

- Han de utilizar las capacidades de sus servicios de inteligencia y seguridad no sólo para hacer frente a las amenazas para su propia seguridad, sino también, según los casos, para proteger la seguridad interior de los demás Estados miembros.
- Deben atraer inmediatamente la atención de las autoridades competentes de los otros Estados miembros sobre cualquier información de la que dispongan sus servicios en relación con amenazas para la seguridad interior de dichos Estados.

⁽¹⁾ El proyecto de Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular en relación con delitos graves, incluidos los actos de terrorismo, doc. COM(2004) 221 final.

- En caso de que haya personas o bienes vigilados por los servicios de seguridad en relación con una amenaza terrorista, asegurarse de que dicha vigilancia no se vea interrumpida por el hecho de que se cruce una frontera.

- A corto plazo deben seguir aplicándose plenamente todos los elementos de la declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004, en especial el recurso intensificado a Europol y Eurojust, y del plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo, y se anima al Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE a que promueva la obtención de progresos en ese ámbito.

En este contexto, el Consejo Europeo recuerda su invitación formulada a la Comisión de que presente una propuesta de enfoque común de la UE relativo a la utilización de los datos de los pasajeros a efectos de seguridad fronteriza y de la aviación y otros fines policiales ⁽²⁾.

Se mantendrá el alto nivel de intercambio de información entre los servicios de seguridad. No obstante, deberá mejorarse teniendo en cuenta el principio general de disponibilidad descrito en el punto 2.1 y prestando atención particular a las circunstancias particulares aplicables a los métodos de trabajo de los servicios de seguridad, por ejemplo la necesidad de asegurar con métodos de recogida de información, las fuentes de información y la confidencialidad permanente de los datos después del intercambio.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2005, el Centro de Situación facilitará al Consejo un análisis estratégico de la amenaza terrorista basado en la información de los servicios de inteligencia y seguridad de los Estados miembros y, en su caso, en la información proporcionada por Europol.

El Consejo Europeo hace hincapié en la importancia de las medidas encaminadas a combatir la financiación del terrorismo. Espera con interés la ocasión de estudiar el enfoque global coherente que le presentarán el Secretario General/Alto Representante y la Comisión en su sesión de diciembre de 2004. En dicha estrategia se habrán de sugerir modos de mejorar la eficacia de los instrumentos actualmente disponibles, como la vigilancia de los flujos financieros sospechosos y el embargo preventivo de bienes, y proponer nuevas herramientas en relación con las operaciones en metálico y las instituciones que participan en ellas.

Se invita a la Comisión a que formule propuestas orientadas a mejorar la seguridad del almacenamiento y transporte de explosivos y a garantizar la trazabilidad de los precursores industriales y químicos.

⁽²⁾ Declaración sobre la lucha contra el terrorismo adoptada el 25 de marzo de 2004, doc. 7906/04, punto 6.

El Consejo Europeo hace hincapié asimismo en la necesidad de asegurar una protección y una ayuda adecuadas a las víctimas del terrorismo.

El Consejo deberá desarrollar, antes del finales de 2005, una estrategia a largo plazo para hacer frente a los factores que contribuyen a la radicalización y el reclutamiento para actividades terroristas.

Deben utilizarse todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea de manera coherente para abordar con ímpetu la preocupación clave: la lucha contra el terrorismo. A tal fin, los ministros JAI en el seno del Consejo deben desempeñar el papel dirigente, tomando en consideración el mandato del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. La Comisión deberá revisar la legislación comunitaria con tiempo suficiente para poder adaptarla paralelamente a las medidas que se adoptarán para combatir el terrorismo.

La Unión Europea redoblará aún más y reorientará sus esfuerzos, en la dimensión exterior del área de libertad, seguridad y justicia, en pos de la lucha contra el terrorismo. En este contexto, se invita al Consejo a que cree en conjunción con Europol y la Agencia Europea de Fronteras una red de expertos nacionales en prevención y lucha contra el terrorismo y en controles fronterizos, que estarán disponibles para responder a las peticiones de terceros países de asistencia técnica en la formación e instrucción de sus autoridades.

El Consejo Europeo exhorta a la Comisión a que incremente el volumen de los fondos destinados a los proyectos relacionados con la creación de capacidad de lucha contra el terrorismo en terceros países, y a que se cerciore de que cuenta con los conocimientos especializados y recursos humanos suficientes para aplicar dichos proyectos con eficacia. El Consejo insta asimismo a la Comisión a que garantice que en la revisión propuesta de los instrumentos existentes por los que se rigen las ayudas exteriores, se hagan las provisiones necesarias que permitan ofrecer una ayuda rápida, flexible y específica en materia de lucha contra el terrorismo.

2.3. Cooperación policial

La lucha efectiva contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas graves de delincuencia y terrorismo requiere una cooperación práctica intensificada entre las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros y con Europol, así como una mejor utilización de los instrumentos existentes en este ámbito.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que capaciten a Europol para que, en cooperación con Eurojust, desempeñe un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza (organizada y no organizada) y de terrorismo mediante:

- la ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos necesarios antes de finales de 2004 ⁽¹⁾,
- la puesta a disposición de Europol de cuanta información de alta calidad necesite, con suficiente antelación,
- el fomento de una cooperación adecuada entre sus autoridades nacionales competentes y Europol.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2006, Europol debe haber reemplazado anualmente sus «informes sobre la situación de la delincuencia» por «evaluaciones de amenaza» referentes a formas graves de delincuencia organizada, basadas en la información proporcionada por los Estados miembros y en las contribuciones de Eurojust y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. El Consejo deberá utilizar esos análisis para establecer las prioridades estratégicas anuales, que servirán de directrices para nuevas medidas. Éste será el próximo paso hacia el objetivo de crear y de ejecutar una metodología de aplicación de una acción policial guiada por la labor de inteligencia a nivel de la UE.

Los Estados miembros deberán atribuir a Europol la función de oficina central de la Unión para la falsificación del euro según lo dispuesto en el Convenio de Ginebra de 1929.

El Consejo deberá adoptar la legislación europea sobre Europol, prevista en el artículo III-276 del Tratado constitucional, cuanto antes después de la entrada en vigor de éste y a más tardar el 1 de enero de 2008, teniendo en cuenta todas las tareas encomendadas a Europol.

Hasta ese momento, Europol debe mejorar su funcionamiento haciendo pleno uso del acuerdo de cooperación con Eurojust. Europol y Eurojust deberán informar anualmente al Consejo acerca de sus experiencias comunes y sobre resultados específicos. Además, Europol y Eurojust deberán fomentar el uso de equipos conjuntos de investigación de los Estados miembros y su propia participación en ellos.

La experiencia de los Estados miembros en la utilización de equipos conjuntos de investigación es limitada. Con objeto de fomentar la utilización de tales equipos e intercambiar experiencias sobre prácticas idóneas, cada Estado miembro deberá designar un experto nacional.

⁽¹⁾ Protocolos de Europol: el Protocolo por el que se modifican el artículo 2 y el anexo al Convenio de Europol de 30 de noviembre de 2000, DO C 358 de 13.12.2000, p. 1; el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, de 28 de noviembre de 2002, DO C 312 de 16.12.2002, p.1, y el Protocolo que modifica el Convenio Europol de 27 de noviembre de 2003, DO C 2 de 6.1.2004, p. 3; el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, DO C 197 de 12.7.2000, p. 1 y su Protocolo anexo de 16 de octubre de 2001, DO C 326 de 21.11.2001, p. 2, y la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre los equipos conjuntos de investigación, DO L 162 de 20.6.2002, pág. 1.

El Consejo deberá desarrollar la cooperación policial y aduanera transfronteriza basada en unos principios comunes. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente propuestas para proseguir el desarrollo del acervo de Schengen en el aspecto de la cooperación policial operativa transfronteriza.

Los Estados miembros deberán dedicarse a la mejora de la calidad de sus datos policiales con la ayuda de Europol. Además, Europol deberá aconsejar al Consejo sobre las formas para perfeccionar datos. El sistema de información de Europol deberá entrar en funcionamiento sin demora.

Se invita al Consejo a que fomente el intercambio de prácticas idóneas en materia de técnicas de investigación como primera medida para el desarrollo de técnicas comunes de investigación, previstas en el artículo III-257 del Tratado constitucional, en especial en los campos de las investigaciones de policía científica y de la seguridad de las tecnologías de la información.

La cooperación policial entre los Estados miembros se ha hecho más eficiente y efectiva en varios casos, al haberse facilitado la cooperación en determinados temas entre los Estados miembros interesados, en su caso mediante la creación de equipos conjuntos de investigación y, en caso necesario, apoyados por Europol y Eurojust. En zonas fronterizas específicas, sólo con una colaboración más estrecha y una mejor coordinación se puede hacer frente a la delincuencia y las amenazas para el orden público y la seguridad nacional.

El refuerzo de la cooperación policial requiere la atención concentrada en la confianza mutua y en su consolidación. En una Unión Europea ampliada, deberá hacerse un esfuerzo explícito para mejorar la comprensión del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y de sus organizaciones. El Consejo y los Estados miembros deberán desarrollar para finales de 2005 y en cooperación con la Escuela Europea de Policía, normas y módulos para cursos de formación de funcionarios de policía nacionales por lo que se refiere a aspectos prácticos de la cooperación policial en la UE.

Se invita a la Comisión a que desarrolle en estrecha cooperación con la Escuela Europea de Policía y antes de finales de 2005, programas de intercambio sistemático destinados a las autoridades policiales y orientados a conseguir mejorar la comprensión del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos y las organizaciones de los Estados miembros.

Por último, con objeto de mejorar la seguridad interior de la Unión Europea, deberán tenerse también en cuenta las experiencias adquiridas en operaciones policiales exteriores.

2.4. *Gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas*

El 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, en la que se exponen de forma sucinta los desafíos mundiales, las principales amenazas, los objetivos estratégicos y las implicaciones políticas con vistas a una Europa segura en un mundo mejor. Dotar a la Unión Europea de seguridad interior —con especial referencia a posibles crisis internas de gran magnitud con repercusiones transfronterizas que afecten a nuestros ciudadanos, infraestructuras vitales y orden y seguridad públicos— constituye un comple-

mento esencial de esa estrategia. Sólo así será posible proporcionar a los ciudadanos y a las infraestructuras vitales de Europa una protección óptima, por ejemplo en caso de accidentes químicos, radiológicos, biológicos o nucleares.

Para la gestión eficaz de las crisis transfronterizas dentro de la Unión Europea no basta la consolidación de las medidas actuales en materia de protección civil y de infraestructuras vitales, sino que además es menester abordar adecuadamente los aspectos de orden y seguridad públicos de tales crisis y la coordinación entre estos distintos ámbitos.

Así pues, el Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a que creen dentro de las estructuras existentes, respetando plenamente las competencias nacionales, un mecanismo integrado y coordinado de gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, que deberá instaurarse a más tardar el 1 de julio de 2006. Este mecanismo deberá abordar como mínimo los siguientes aspectos: continuación de la evaluación de las capacidades de los Estados miembros, almacenamiento, formación, ejercicios conjuntos y planes operativos de gestión civil de crisis.

2.5. *Cooperación operativa*

Deberá velarse por la coordinación de las actividades operativas de los cuerpos y fuerzas de seguridad y otros organismos en todos los ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia, y por el seguimiento de las prioridades estratégicas establecidas por el Consejo.

Para ello, se invita al Consejo a preparar la creación del Comité de Seguridad Interior previsto en el artículo III-261 del Tratado constitucional, en especial mediante la determinación de su ámbito de actividad, sus funciones, sus competencias y su composición, con miras a su constitución tan pronto como sea posible tras la entrada en vigor del Tratado constitucional.

En el ínterin, con el fin de adquirir experiencia práctica de coordinación, se invita al Consejo a organizar una reunión conjunta semestral entre los presidentes del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y del Comité del Artículo 36 (CATS), por un lado, y, por otro, representantes de la Comisión, Europol, Eurojust, la Agencia Europea de Fronteras, la Unidad operativa de jefes de policía de la UE y el SITCEN.

2.6. *Prevención de la delincuencia*

La prevención de la delincuencia es una parte indispensable del trabajo de creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Por ello, la Unión necesita una herramienta eficaz para respaldar los esfuerzos realizados por los Estados miembros en materia de prevención de la delincuencia. Para ello es menester profesionalizar y reforzar la Red europea de prevención de la delincuencia. Habida cuenta de la amplitud del campo de la prevención, será preciso centrarse en las medidas y prioridades que resulten más beneficiosas para los Estados miembros. La Red europea de prevención de la delincuencia deberá poner a disposición del Consejo y de la Comisión conocimientos tanto especializados como generales para la definición de políticas eficaces de prevención de la delincuencia.

En ese sentido, el Consejo Europeo celebra la iniciativa de la Comisión de crear instrumentos europeos de recopilación, análisis y comparación de información sobre delincuencia y victimación y sus respectivas tendencias evolutivas en los Estados miembros, utilizando como indicadores acordados las estadísticas nacionales y otras fuentes de información. Deberá encomendarse a Eurostat la definición de dichos datos y su recopilación en los Estados miembros.

Es importante proteger de la delincuencia organizada a los organismos públicos y a las empresas privadas mediante medidas administrativas y de otra índole. Deberá prestarse atención particular a la investigación sistemática del patrimonio inmobiliario como herramienta de la lucha contra la delincuencia organizada. Los convenios de colaboración entre el sector público y el privado constituyen un instrumento esencial. Se invita a la Comisión a que presente propuestas en tal sentido en 2006.

2.7. Delincuencia organizada y corrupción

El Consejo Europeo celebra el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada transfronteriza en la UE y pide al Consejo y la Comisión que desarrollen más este concepto y lo hagan operativo, conjuntamente con otros socios como Europol, Eurojust, la Unidad operativa de jefes de policía, la Red europea de prevención de la delincuencia y la Escuela Europea de Policía. En ese contexto, debería estudiarse las cuestiones relativas a la corrupción y sus vínculos con la delincuencia organizada.

2.8. Estrategia europea en materia de lucha contra la droga

El Consejo Europeo destaca la importancia de hacer frente al problema de las drogas con un planteamiento global, equilibrado e interdisciplinar entre las medidas de prevención, asistencia y rehabilitación de la toxicomanía, las medidas de lucha contra el tráfico de estupefacientes y precursores y contra el blanqueo de dinero, y el refuerzo de la cooperación internacional.

La Estrategia europea en materia de lucha contra la droga 2005-2012 se añadirá al programa tras su adopción por el Consejo Europeo en diciembre de 2004.

3. REFORZAR LA JUSTICIA

El Consejo Europeo destaca la necesidad de seguir mejorando el trabajo de creación de una Europa de los ciudadanos y la función esencial que desempeñará a este respecto la creación de un espacio europeo de justicia. Ya se han tomado varias medidas. Deberá proseguir el esfuerzo por facilitar el acceso a la justicia y la cooperación judicial, así como la plena utilización del reconocimiento mutuo. Es particularmente importante que las fronteras entre los países de Europa dejen de ser un

obstáculo a la resolución de las cuestiones de Derecho civil o a las demandas y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles.

3.1. Tribunal de Justicia Europeo

El Consejo Europeo destaca la importancia del Tribunal de Justicia Europeo en el ámbito relativamente nuevo del espacio de libertad, seguridad y justicia, y expresa su satisfacción por el hecho de que el Tratado constitucional refuerza sustancialmente las competencias del Tribunal de Justicia Europeo en dicho ámbito.

A fin de garantizar que los asuntos sobre cuestiones de derecho planteados ante el Tribunal se resuelvan con rapidez -en beneficio tanto de los ciudadanos europeos como del funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia- es menester dotar al Tribunal de los medios para responder con la mayor brevedad, según lo exige el artículo III-369 del Tratado constitucional.

En ese contexto, y con la perspectiva del Tratado constitucional, debe examinarse la posibilidad de arbitrar una solución para tramitar de forma rápida y adecuada las solicitudes de resolución prejudicial relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, en especial cuando proceda, mediante la modificación del Estatuto del Tribunal. Se invita a la Comisión a presentar — previa consulta al Tribunal de Justicia — una propuesta al respecto.

3.2. Fomento de la confianza y consolidación de la confianza mutua

La cooperación judicial tanto en materia penal como civil podría verse potenciada mediante la consolidación de la confianza mutua y mediante el desarrollo paulatino de una cultura judicial europea basada en la diversidad de los sistemas jurídicos de los Estados miembros y en la unidad del Derecho europeo. En una Unión Europea ampliada, la confianza mutua se fundará en la certidumbre de que todos los ciudadanos europeos tienen acceso a un sistema judicial que se atiene a normas de calidad elevadas. A fin de facilitar la aplicación plena del principio de reconocimiento mutuo, deberá establecerse un sistema que prevea una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las medidas de la UE en el ámbito de la justicia, dentro del pleno respeto de la independencia del poder judicial y en consonancia con todos los mecanismos europeos existentes.

La consolidación de la confianza recíproca requiere de las autoridades judiciales y de los distintos ordenamientos jurídicos un esfuerzo expreso de mejora de la comprensión mutua. En este sentido, la Unión deberá respaldar la constitución de redes de organizaciones e instituciones judiciales, como la red de Consejos del Poder Judicial, la red europea de Tribunales Supremos y la Red europea de formación judicial.

Mediante programas de intercambio de autoridades judiciales se contribuirá a facilitar la cooperación y a desarrollar la confianza recíproca. Deberá incluirse sistemáticamente un componente UE en la formación de las autoridades judiciales. Se invita a la Comisión a que prepare lo antes posible una propuesta destinada a crear, a partir de las estructuras existentes, una red europea efectiva de formación de autoridades judiciales tanto en la esfera civil como penal, según lo previsto en los artículos III-269 y III-270 del Tratado constitucional.

3.3. Cooperación judicial en materia penal

Deberá intentarse mejorar mediante la reducción de los obstáculos legales existentes y el refuerzo de la coordinación de las investigaciones. Con objeto de incrementar la eficacia de la acción pública, garantizado a la vez la correcta administración de justicia, deberá prestarse atención particular a las posibilidades de concentrar en un solo Estado miembro la acción pública en los asuntos transfronterizos multilaterales. Es esencial seguir desarrollando la cooperación judicial en materia penal para dar un seguimiento adecuado a las investigaciones de las autoridades policiales de los Estados miembros y de Europol.

El Consejo Europeo recuerda en este contexto la necesidad de ratificar y aplicar efectivamente —sin retrasos— los instrumentos jurídicos para mejorar la cooperación judicial en materia penal, como ya se ha señalado en el apartado relativo a la cooperación policial.

3.3.1. Reconocimiento mutuo

Deberá completarse el amplio programa de medidas destinadas a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal, que abarca las resoluciones judiciales en todas las etapas del procedimiento penal o relativas por otros conceptos a dicho procedimiento, como la obtención y admisibilidad de las pruebas, los conflictos de competencias, el principio de «ne bis in idem» y la ejecución de las condenas firmes a penas de prisión u otras sanciones alternativas⁽¹⁾, y habrá que dedicar especial atención a las nuevas propuestas en ese contexto.

La consecución del reconocimiento mutuo —como piedra angular de la cooperación judicial— supone la definición de normas equivalentes aplicables a los derechos procesales en los procesos penales basados en estudios sobre los diversos niveles de salvaguardas existentes en los Estados miembros y, con el debido respeto a sus respectivas tradiciones jurídicas. En este contexto, el proyecto de Decisión marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales en todas la Unión Europea deberá ser adoptada antes de finales de 2005.

⁽¹⁾ DO C 12 de 15.1.2001, pp. 10 a 22.

El Consejo deberá adoptar para finales de 2005 la Decisión marco relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas⁽²⁾. Se invita a la Comisión a que presente a más tardar en diciembre de 2004 sus propuestas sobre la mejora del intercambio de información de los registros nacionales de condenas e inhabilitaciones en particular de los delincuentes sexuales, con miras a su adopción por el Consejo antes de que finalice 2005. A esto deberá seguir, en marzo de 2005, una nueva propuesta sobre un sistema informático de intercambio de información.

3.3.2. Aproximación de las legislaciones

El Consejo Europeo recuerda que el establecimiento de unas normas mínimas relativas a los aspectos del Derecho procesal está recogido en los tratados, con objeto de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales así como la cooperación policial y judicial en materia penal con implicaciones transfronterizas. La aproximación del Derecho penal material sirve a los mismos fines y afecta a los ámbitos de la delincuencia particularmente grave con implicaciones transfronterizas. Debería darse prioridad a aquellos ámbitos de la delincuencia que se mencionan específicamente en dichos Tratados.

Con objeto de garantizar una mayor eficacia de la aplicación dentro de los ordenamientos nacionales, los ministros JAI deberán asumir dentro del Consejo la responsabilidad de definir los delitos penales y de determinar las penas de manera general.

3.3.3. Eurojust

La eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas graves de delincuencia exige la cooperación y la coordinación de las investigaciones y, cuando sea posible, la concentración de la acción pública bajo la dirección de Eurojust en cooperación con Europol.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que permitan a Eurojust llevar a cabo sus cometidos mediante:

- la aplicación efectiva antes de finales de 2004 de la Decisión del Consejo por la que se crea Eurojust⁽³⁾, atendiendo especialmente a las competencias judiciales que deberán atribuirse a sus miembros nacionales;
- la plena cooperación entre sus autoridades nacionales y Eurojust.

El Consejo, basándose en una propuesta de la Comisión, deberá adoptar —tras la entrada en vigor del Tratado constitucional pero no más tarde del 1 de enero de 2008— la ley europea sobre Eurojust prevista en el artículo III-273 del Tratado constitucional, teniendo presentes todas las funciones asignadas a Eurojust.

⁽²⁾ COM(2003) 688.

⁽³⁾ DO L 63 de 6.3.2002, pp. 1-3.

Hasta entonces, Eurojust mejorará su funcionamiento centrándose en la coordinación de los asuntos multilaterales, graves y complejos. Eurojust incluirá en su informe anual al Consejo los resultados y la calidad de su cooperación con los Estados miembros. Eurojust sacará el máximo partido del acuerdo de cooperación con Europol, y deberá proseguir su cooperación con la Red Judicial Europea y otros socios pertinentes.

El Consejo Europeo insta al Consejo a estudiar el futuro desarrollo de Eurojust sobre la base de una propuesta de la Comisión.

3.4. Cooperación judicial en materia civil

3.4.1. Facilitación de los procedimientos civiles a través de las fronteras

El Derecho civil, que incluye el Derecho de familia, afecta a los ciudadanos en su vida diaria. Por consiguiente, el Consejo Europeo atribuye gran importancia a la continuación del desarrollo de la cooperación judicial en materia civil y la culminación total del programa de reconocimiento mutuo adoptado en 2000. El principal objetivo político en este ámbito consiste en que las fronteras entre los países europeos dejen de constituir un obstáculo a la resolución de los asuntos de Derecho civil o a las demandas y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles.

3.4.2. Reconocimiento mutuo de las resoluciones

El reconocimiento mutuo de las resoluciones constituye un eficaz medio de protección de los derechos de los ciudadanos y de garantía de la ejecución efectiva de tales derechos más allá de las fronteras entre países europeos.

Así pues, la continuación de la aplicación del programa de medidas relativas al reconocimiento mutuo ⁽¹⁾ deberá constituir una prioridad en los años venideros, para garantizar que quede concluido en 2011. Deberán proseguirse activamente los trabajos relativos a los siguientes proyectos: los conflictos relativos a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II») y a las obligaciones contractuales («Roma I»), el proceso monitorio europeo y los instrumentos sobre modalidades alternativas de solución de conflictos y sobre litigios de escasa cuantía. A la hora de decidir la cronología para la conclusión de estos proyectos, deberán tenerse debidamente en cuenta los trabajos en curso en ámbitos afines.

Deberá incrementarse la eficacia de los instrumentos existentes en materia de reconocimiento mutuo mediante la normalización de procedimientos y documentos y la elaboración de normas mínimas para determinados aspectos del Derecho procesal, como la notificación o traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, el inicio de las actuaciones, la ejecución de sentencias y la transparencia de las costas.

⁽¹⁾ DO C 12 de 15.1.2001, pp. 1-9.

Por lo que respecta al Derecho de familia y al Derecho de sucesiones, se invita a la Comisión a que presente las siguientes propuestas:

- Un proyecto de instrumento sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de obligaciones alimenticias, incluidas las medidas cautelares y la aplicación provisional, en 2005.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de sucesión, incluida la cuestión de la competencia, el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones en este ámbito, un certificado de herencia europeo y un mecanismo que permita el conocimiento preciso de la existencia de las últimas voluntades y testamentos de los residentes de la Unión Europea, en 2005.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de régimen matrimonial, que incluya la cuestión de la jurisdicción y el reconocimiento mutuo en 2006.
- Un libro verde sobre el conflicto de leyes en materia de divorcio (Roma III), en 2005.

Los instrumentos relativos a estos ámbitos deberán haberse ultimado a más tardar en 2011. Estos instrumentos deberán tratar de asuntos de Derecho internacional privado y no deberán basarse en conceptos armonizados de «familia», «matrimonio», etc. Sólo deberán introducirse normas de Derecho material uniforme como medidas de acompañamiento, cuando sea necesario para posibilitar efectivamente el reconocimiento mutuo de las resoluciones o para mejorar la cooperación judicial en materia civil.

La aplicación del programa de reconocimiento mutuo deberá ir acompañada de un examen detenido del funcionamiento de los instrumentos adoptados recientemente. El resultado de dichos estudios deberá proporcionar la información necesaria para la preparación de nuevas medidas.

3.4.3. Intensificación de la cooperación

Con vistas al funcionamiento fluido de los instrumentos relacionados con la cooperación entre órganos judiciales o de otra índole, deberá requerirse de los Estados miembros la designación de jueces u otras autoridades competentes de enlace establecidos en su propio país. En su caso, dichas autoridades podrían utilizar su punto de contacto nacional dentro de la Red Judicial Europea en materia civil. Se invita a la Comisión a que organice seminarios sobre la aplicación del Derecho de la UE y a que fomente la cooperación entre miembros de las profesiones jurídicas (como los oficiales de justicia y notarios), con el fin de determinar las prácticas más idóneas.

3.4.4. Asegurar la coherencia y la mejora de la calidad de la legislación de la UE

En materia de Derecho contractual, deberá mejorarse la calidad del Derecho comunitario actual y futuro mediante medidas de refundición, codificación y racionalización de los instrumentos jurídicos vigentes y mediante la definición de un marco de referencia común. Deberá crearse un marco para estudiar la posibilidad de desarrollar para toda la UE cláusulas y condiciones tipo de Derecho contractual que puedan ser utilizadas por las empresas y las asociaciones sectoriales de la Unión.

Deberán tomarse medidas que capaciten al Consejo para hacer un seguimiento más sistemático de la calidad y la coherencia de todos los instrumentos jurídicos comunitarios relativos a la cooperación en materia civil.

3.4.5. Ordenamiento jurídico internacional

Se exhorta a la Comisión y al Consejo a que velen por la coherencia entre el ordenamiento jurídico de la UE y el ordenamiento jurídico internacional, y a que sigan estrechando las relaciones y la cooperación con organizaciones internacionales como la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y el Consejo de Europa, especialmente con vistas a la coordinación de iniciativas y la consecución de las máximas sinergias entre las actividades e instrumentos de dichas organizaciones y los instrumentos de la UE. Deberá ultimarse lo antes posible la adhesión de la Comunidad a la Conferencia de La Haya.

4. RELACIONES EXTERIORES

El Consejo Europeo considera cada vez más prioritario el desarrollo de una dimensión externa coherente de la política de libertad, seguridad y justicia de la Unión.

Además de los aspectos ya tratados en los capítulos anteriores, el Consejo Europeo insta a la Comisión y al Secretario General/Alto Representante a que, para finales de 2005, hayan presentado al Consejo una estrategia que cubra todos los aspectos exteriores de la política de libertad, seguridad y justicia de la Unión, basada en las medidas desarrolladas en el presente programa. La estrategia deberán reflejar las relaciones especiales de la Unión con terceros países, grupos de países y regiones, y deberá centrarse en las necesidades particulares de cooperación con los mismos en materia de JAI.

Deberá utilizarse todas las competencias a disposición de la Unión, entre ellas las relaciones exteriores, de modo integrado y coherente para crear el espacio de libertad, seguridad y justicia. Deberán tenerse en cuenta las siguientes directrices⁽¹⁾: la existencia de unas políticas internas como criterio fundamental que justifica la acción exterior, la necesidad de una aportación específica respecto a los proyectos llevados a cabo por los Estados miembros, la contribución a los objetivos políticos generales de la política exterior de la Unión, la posibilidad de conseguir los fines en un plazo de tiempo razonable y la posibilidad de actuar a largo plazo.

(¹) Fijadas en la reunión del Consejo Europeo de Feira, en 2000.