COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 2.6.2004
COM(2004) 401 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓNAL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones
{SEC(2004) 680 y SEC(2004) 693}

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓNAL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones {SEC(2004) 680 y SEC(2004) 693} 1

1. Cinco años para que emerja el espacio de libertad, seguridad y justicia 4

1.1. Logros sustanciales en un entorno difícil 4

1.2. Un contexto renovado 6

2. Prioridades en cuanto al futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia 7

2.1. Establecer una protección de la persona más eficaz en el ejercicio de los derechos fundamentales 8

2.2. Favorecer las iniciativas en el ámbito de la ciudadanía europea 9

2.3. Desarrollar un sistema integrado de gestión de las fronteras y de la política de visados 10

2.4. Promover una verdadera política común de gestión de los flujos migratorios 10

2.5. Desarrollar una política europea común de asilo equitativa 11

2.6. Crear un espacio judicial europeo que respete las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en estrecha asociación con los profesionales de la justicia 11

2.7. Crear un espacio judicial civil y mercantil que facilite la cooperación y el acceso a la justicia 12

2.8. Promover una política penal coherente 13

2.9. Reforzar la eficacia de la acción policial y aduanera 14

2.10. Reforzar las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo y las formas específicas de delincuencia 15

2.11. Reforzar las medidas de prevención de la delincuencia 17

2.12. Desarrollar una movilización multidisciplinar en la lucha contra la droga 17

2.13. Llevar a cabo una acción exterior más decidida 17

3. Conclusiones 17

1. CINCO AÑOS PARA QUE EMERJA EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Desde el Tratado de Ámsterdam, la organización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea.. En el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 este objetivo pasó a ocupar el primer lugar de la agenda política de la Unión y se estableció un programa muy ambicioso. Dicho programa incluía orientaciones políticas y objetivos concretos combinados con un calendario. A petición del Consejo Europeo, la Comisión elaboró un marcador con objeto de supervisar los progresos de cada semestre[1].

Hoy, tras este período de cinco años y en esta última cita semestral, es conveniente presentar un balance global y describir a grandes rasgos las prioridades para el futuro[2].

A este respecto, la Comisión inicia una consulta pública e invita a las partes interesadas y a los ciudadanos a que le transmitan contribuciones sobre un nuevo programa, antes del 31 de agosto de 2004, a la siguiente dirección: DG JAI consulta pública «El futuro de la Justicia y de los Asuntos de Interior», Comisión Europea, LX 46, 1049 Bruselas, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Logros sustanciales en un entorno difícil

- Se han conseguido logros sustanciales en la mayoría de los ámbitos relacionados con la justicia y los asuntos de interior;

Con relación a 1999, los progresos alcanzados hasta la fecha son innegables y tangibles. La Comisión, por su parte, presentó las principales propuestas que se decidieron en Tampere.

- la opinión pública europea observa con agrado el desarrollo de acciones a escala europea en los ámbitos de Justicia e Interior;

Los sondeos públicos (Eurobarómetros) demuestran que una proporción considerable de ciudadanos se declara plenamente favorable a la cooperación y la acción común a escala europea[3]. Los nacionales de los nuevos Estados miembros, en particular,

---

1 A partir del Consejo Europeo de Tampere, cada semestre se presenta una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominada «Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea». Los documentos de referencia son los siguientes: COM (2000)167 final de 24.3.2000 ; COM(2000) 782 final de 30.11.2000; COM(2001) 278 final de 23.05.2001; COM(2001) 628 final de 30.10.2001; COM(2002) 261 final de 30.05.2002; COM(2002) 738 final de 16.12.2002; COM(2003) 291 final de 22.05.2003; COM(2003) 812 final de 30.12.2003.

2 En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones», SEC(2004) 693, se incluye el balance sectorial específico. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2004) 680 se enumera la lista de las principales propuestas legislativas adoptadas en el marco del programa de Tampere («Scoreboard»).

3 El último Flash Eurobarómetro, realizado en diciembre de 2003, confirma los resultados de Eurobarómetros anteriores. Los ciudadanos europeos son claramente partidarios de una política común

albergan grandes expectativas en cuanto a la acción de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad[4].

- en adelante, las dimensiones de Justicia y Asuntos de Interior se encuentran firmemente arraigadas como políticas prioritarias de la Unión;

El Consejo Europeo examina regularmente estas cuestiones y la amplitud de los trabajos en las instituciones europeas demuestra su carácter primordial. Además, la creciente importancia de estas materias se refleja en la Comunicación de la Comisión sobre las **nuevas perspectivas financieras**, en las que se ha introducido una nueva rúbrica específica denominada «Ciudadanía europea», cuyo elemento central es la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia[5].

- en el marco general de Tampere, el Consejo Europeo ha definido ciertas prioridades específicas en respuesta a determinados acontecimientos graves e inesperados;

La Unión ha demostrado ser capaz de actuar con rapidez y eficacia cuando la situación lo requiere. Esta capacidad de reacción ante las situaciones de crisis, como los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, ha podido provocar, en determinadas ocasiones, ciertas críticas sobre el carácter desequilibrado de los progresos en el ámbito de la seguridad. Quizás este sentimiento obedezca a una manera determinada de presentar la información en los medios de comunicación, pero **la construcción europea se basa en una concepción rigurosa de la protección de los derechos fundamentales y la Comisión siempre ha procurado garantizar escrupulosamente el equilibrio entre los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad o la justicia. Además, para que las libertades puedan ejercerse plenamente, la Unión debe garantizar un alto grado de seguridad.**

- las obligaciones derivadas del proceso de toma de decisiones y el contexto institucional actual constituyeron un obstáculo para el cumplimiento eficaz, rápido y transparente de determinados compromisos políticos;

A pesar del voluntarismo que trasluce en las conclusiones de Tampere, todavía no ha sido posible lograr un acuerdo a escala europea para la aprobación de algunas medidas delicadas que corresponden a políticas inextricablemente arraigadas en el ámbito de la soberanía nacional.

---

de asilo e inmigración. El 56 % reconoce las necesidades económicas de los inmigrantes y el 66 % desearía que éstos gocen de igualdad de derechos. Al mismo tiempo, el 80 % es favorable a la idea de reforzar el control de las personas procedentes de terceros países en las fronteras exteriores. Nueve de cada diez ciudadanos abogan por la existencia de una cooperación judicial en materia civil, especialmente en el ámbito de la familia, así como la igualdad de derechos de defensa en todos los Estados miembros. En cuanto a la delincuencia transfronteriza se refiere, los ciudadanos son conscientes de que los Estados miembros por sí solos no están en condiciones de afrontar este problema. Los resultados del sondeo ponen de manifiesto que el 71 % considera que las decisiones y acciones comunes constituyen la mejor manera de luchar contra la delincuencia y de prevenirla en toda la Unión Europea.

4 Según los resultados del Eurobarómetro, los principales temores de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros son: la corrupción, la droga, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero.

5 COM(2004) 101 de 10.02.2004.

Las **dificultades jurídicas e institucionales de los Tratados actuales**, en los que la unanimidad en el Consejo sigue siendo en gran medida la norma, explican en parte estas dificultades. Los Estados miembros demuestran a veces cierta reticencia a comprometerse a cooperar en este nuevo marco europeo, sobre todo si están en juego sus intereses. Además, el poder de iniciativa compartido con los Estados miembros condujo en determinadas ocasiones a favorecer los intereses nacionales en lugar de las prioridades de Tampere. Por otra parte, las actuales restricciones del papel de colegislador del Parlamento Europeo han sido objeto de críticas en cuanto al grado de transparencia del sistema de toma de decisiones.

Una vez adoptados los instrumentos, debido al papel limitado del Tribunal de Justicia y a las competencias limitadas de la Comisión en los ámbitos de la cooperación policial y judicial penal, los límites institucionales de las posibilidades reales de control de la aplicación de las políticas por las autoridades nacionales constituyen realmente un obstáculo para garantizar el carácter efectivo de los instrumentos y de las decisiones adoptadas.

Por otra parte, la acción de la Unión no puede ser eficaz si no toma el relevo en los Estados miembros la voluntad política firme de garantizar una eficacia real a las decisiones europeas. A los profesionales de los Estados miembros incumbe utilizar las oportunidades de cooperación que ofrece la construcción europea.

En conclusión, cabe tener en cuenta que los **logros alcanzados son consecuentes.** Con todo, el **grado de ambición inicial** se ha visto limitado por dificultades de carácter institucional y, a veces, también por un insuficiente consenso político. **La política del paso a paso** ha sido la única opción posible para progresar. Para la Comisión, establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido una **prioridad estratégica** a la que también han contribuido varias políticas de la Unión.

1.2. Un contexto renovado

En un contexto renovado, los progresos de carácter institucional previstos en los ámbitos de Justicia e Interior en el marco de la Conferencia Intergubernamental, especialmente el cambio al voto por mayoría cualificada en la Unión ampliada, debieran permitir que los trabajos se lleven a término con más rapidez.

Sin embargo, convendrá explotar plenamente las posibilidades que ofrecen los Tratados de Ámsterdam y de Niza.

Aparte de algunas nuevas disposiciones que ya entraron automáticamente en vigor el 1 de febrero de 2003 o el 1 de mayo de 2004, recuérdese también que el apartado 2 del artículo 67 TCE establece que a partir del 1 de mayo de 2004 el Consejo deberá pronunciarse sobre el cambio al procedimiento de codecisión en todos los ámbitos del título IV o en algunos de ellos[6]. A partir de esa fecha será lícito recurrir a este dispositivo sin demora.

---

[6] La Declaración nº 5 relativa al artículo 67 TCE aneja al Tratado de Niza proporciona elementos de interpretación de este artículo y contiene un compromiso político preciso para que las medidas contempladas en el apartado 3 del artículo 62 y la letra d) del apartado 3 del artículo 63, que se refieren respectivamente a la libre circulación de nacionales de terceros países durante un período máximo de

La ampliación aumentará el número de ciudadanos que quieran disfrutar de las ventajas de vivir y circular en un espacio de libertad, seguridad y justicia. **La aprobación de normas comunes exigentes en el ámbito de la seguridad y la justicia, no puede sino contribuir a reforzar la seguridad en general** en todo el territorio.

La ampliación crea también ciertos retos específicos para algunas políticas, como el **refuerzo de las fronteras exteriores,** la instauración de la **segunda generación del sistema de información Schengen** y, en general, la **preparación de los nuevos Estados miembros a participar plenamente *en el acervo Schengen*** en la perspectiva de la supresión de los controles en las fronteras interiores. Sobre este último aspecto conviene tener en cuenta que la Unión está proporcionando los medios necesarios, como la Facilidad Schengen, para reforzar las fronteras exteriores de los nuevos Estados miembros. Con el fin de permitir que los nuevos Estados miembros participen plenamente en el dispositivo Schengen, así como la supresión de los controles en las fronteras interiores cuanto antes, habrá que aplicar el SIS II y llevar a cabo a la mayor brevedad el proceso de evaluación previsto en el acervo. Del mismo modo, en el ámbito judicial aprobar medidas destinadas a **incrementar la confianza mutua** con el fin de consolidar el principio de reconocimiento mutuo resulta más indispensable todavía en la Unión ampliada.

A la luz de la evolución previsible en cuanto a la gestión de las fronteras exteriores, también habrá que encontrar soluciones para garantizar que la actual geometría variable en el ámbito Schengen no afecte negativamente el buen funcionamiento de la cooperación entre los Estados miembros que aplican la totalidad del acervo.

2. PRIORIDADES EN CUANTO AL FUTURO DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

La realización de la primera fase del espacio de libertad, seguridad y justicia ha permitido progresos concretos considerables. No obstante, todavía no se han alcanzado todos los objetivos que se fijaron en Tampere. A la espera de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el **actual marco institucional** no dejará de plantear dificultades. A este respecto y para el período intermedio, las posibilidades que ofrece el Tratado de Niza pudieran actuar como un estímulo. Además, debería considerarse la posibilidad de recurrir al dispositivo del apartado 2 del artículo 67 del TCE.

La mayoría de las acciones en curso constituyen la continuación lógica del programa de Tampere y, por consiguiente, se sitúan entre este programa y las futuras prioridades. La presente Comunicación pretende aportar las **bases de reflexión necesarias para la elaboración de un futuro programa de medidas** que deberán definir las prioridades en los ámbitos de Justicia e Interior para el período 2004 - 2009. La Comunicación también podrá sentar las bases de un **debate con los ciudadanos**.

---

tres meses y a la inmigración y la residencia ilegal, incluida la repatriación, pasen inmediatamente al procedimiento de codecisión después del 1de mayo de 2004.

Para la elaboración del futuro programa **la Unión** deberá tener en cuenta varios elementos. En primer lugar se trata de saber cómo continuar el programa de Tampere y, en particular:

- *los trabajos actualmente en curso* y las medidas *a largo plazo ya definidas*;

- *el grado de aplicación efectiva de los instrumentos adoptados y la futura evaluación de dicha aplicación*. Sobre este tema la Comisión está procediendo a evaluar la primera generación de textos. Es importante que acompañe al futuro programa un proceso de evaluación de la instauración y de la aplicación del acervo aprobado en el marco de Tampere, con el fin de garantizar una complementariedad eficaz entre los instrumentos básicos y las nuevas propuestas.

En segundo lugar, de cara al futuro convendrá garantizar *los medios institucionales adecuados y los recursos financieros convenientes* para alcanzar los nuevos objetivos. En cuanto al proyecto de Tratado Constitucional se refiere, en opinión de la Comisión uno de sus aspectos más relevantes es la supresión de la estructura de «pilares» de la Unión y la ampliación del método comunitario al conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia[7] En cuanto al aspecto financiero se refiere, la Comisión propone un sustancial aumento de los recursos disponibles para el espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco de la rúbrica «Ciudadanía europea». Obsérvese que las ideas que se presentan en la presente Comunicación no prejuzgan en modo alguno las propuestas que se presenten en el marco de las perspectivas financieras ni los futuros debates interinstitucionales.

Para evitar la dispersión excesiva de la acción común, habrá que **respetar las prioridades establecidas**. Estas prioridades deberán tener en cuenta el **contexto global** al que la Unión deberá hacer frente. En particular: la divergencia económica entre regiones del mundo; la inestabilidad política en algunas regiones o países; la evolución demográfica de Europa; les expectativas de los ciudadanos en el ámbito de sus derechos y de la seguridad.

2.1. Establecer una protección de la persona más eficaz en el ejercicio de los derechos fundamentales

La integración europea se basa en los siguientes valores comunes: los derechos fundamentales, el respeto del Estado de Derecho y las instituciones democráticas. Éstos deben constituir la base de cualquier acción de la Unión.

La integración 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 significa que la Unión, incluidas sus instituciones, estará jurídicamente obligada a garantizar que en todos sus ámbitos de competencia los derechos fundamentales no sólo se respeten sino que también se fomenten de modo activo. En diciembre de 2003, los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo destacaron la importancia de recoger y analizar los datos relativos a los derechos humanos para definir la política de la Unión en este ámbito. Se decidió ampliar el mandato del Observatorio del Racismo y la Xenofobia y con

[7] COM(2003) 548 final de 17.09.2003.

ello crear una Agencia Europea de Derechos Fundamentales. La Comisión tiene la intención de presentar una comunicación sobre este tema en 2004. El mandato específico se definirá sobre la base del los resultados del debate subsiguiente.

Las medidas adoptadas para proteger la democracia y el Estado de Derecho en Europa contra todas las formas de delincuencia y contra el terrorismo deberán respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de la persona, el derecho de libre circulación, la vida privada y las normas relativas a la protección de datos.

Habrá que estudiar la necesidad de establecer un **marco global único** que tenga en cuenta, por una parte las peculiaridades y requisitos en materia de protección del orden y de la seguridad públicos y de lucha contra la delincuencia y, por otra, la exigencia de ofrecer un alto grado de protección de la vida privada. También deberá integrar la perspectiva de la racionalización de las autoridades comunes de control que ya existen en la Unión Europea para la protección de datos en el ámbito del mantenimiento del orden público, al tiempo que se respetan las competencias del órgano independiente de control establecido en virtud del artículo 286 TCE. Para definir e instaurar las normas habrá que articular también la acción de la Unión con la de las autoridades nacionales y desarrollar la asociación con el sector privado y con las organizaciones no gubernamentales.

2.2. Favorecer las iniciativas en el ámbito de la ciudadanía europea

El refuerzo de la ciudadanía europea deberá constituir uno de los ejes principales de nuestra acción. El proyecto de Tratado Constitucional prevé la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente una propuesta en la que se inste a la Comisión a aplicar una disposición de la Constitución.

Habrá que fomentar la participación democrática en las elecciones al Parlamento Europeo[8]. Muchos ciudadanos de la Unión se quejan de haber perdido el **derecho a participar en determinadas elecciones nacionales**[9] en sus países de origen, pérdida que no se ha compensado con la adquisición de un derecho equivalente en el Estado miembro anfitrión. Habrá que estudiar este tema tanto a escala europea como nacional.

El derecho de libre circulación, del que ya disfrutan los ciudadanos de la Unión, incluidos los trabajadores, deberá garantizarse plenamente mediante un control estricto de la aplicación por los Estados miembros de la reciente Directiva que regula este ámbito. Esto debiera permitir comprobar, asimismo, si siguen siendo necesarias medidas complementarias.

---

[8] A la luz de la preparación de las elecciones al Parlamento Europeo conviene preguntarse si es oportuno mantener el mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros destinado a impedir la posibilidad de participación por partida doble en los comicios y si sería conveniente recurrir a fórmulas más adaptadas al objetivo que se persigue.

[9] En principio, los ciudadanos europeos sólo pueden participar en las elecciones municipales y europeas de los Estados miembros en los que residen en virtud del Tratado CE.

2.3. Desarrollar un sistema integrado de gestión de las fronteras y de la política de visados

A corto y a medio plazo, habrá que prestar especial atención a la creación de las condiciones necesarias para poder suprimir los controles en las fronteras interiores de los nuevos Estados miembros.

En el proyecto de Tratado Constitucional se incluyó la creación de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Este tema ya se desarrolló considerablemente a raíz de los Consejos Europeos de Sevilla y de Salónica. Habrá que continuar esta acción tanto desde el punto de vista legislativo como operativo y financiero.

En este contexto, convendrá velar por el buen funcionamiento de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores. Habrá que reforzar y completar el desarrollo de los mecanismos de coordinación con el objetivo, a largo plazo, de crear un cuerpo europeo de fronteras cuya actividad sea complementaria de la de los cuerpos de fronteras nacionales[10]Para llevar a cabo su cometido la Agencia deberá cooperar con otros servicios encargados de la vigilancia de las fronteras exteriores y, especialmente, con los servicios de aduanas. A este respecto, habrá que proceder a un examen periódico de las posibles sinergias entre los trabajos de la Agencia y los de las aduanas y demás servicios de fronteras.

Esta política de la Unión y su aplicación deberá regirse por el **principio de solidaridad** y de reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros, incluso desde el punto de vista financiero. Concretar este principio debería conducir a movilizar fondos consecuentes.

La política de visados deberá responder a los imperativos globales en términos de seguridad de los documentos y permitir una mejor cooperación consular. Convendrá proseguir los trabajos iniciados para introducir datos biométricos en los documentos de viaje y de identidad, especialmente en los pasaportes.

Habrá que cerciorarse de que el Sistema Informático de Visados (VIS), así como el nuevo Sistema de Información Schengen (VIS II) sean efectivamente operativos y de que se utilicen todas sus posibilidades.

Por último y para mantener la coherencia con la nueva política de vecindad de la Unión, será necesaria más cooperación con los países vecinos y, en particular, con los países fronterizos.

2.4. Promover una verdadera política común de gestión de los flujos migratorios

Un enfoque realista que tenga en cuenta las necesidades económicas y demográficas debiera facilitar **la admisión legal de los inmigrantes** en la Unión, con arreglo a una política coherente que respete el **trato equitativo** de los nacionales de terceros países. Queda claro que, en este contexto y al tiempo que se inscribe en una perspectiva global que incluya el respeto de la preferencia comunitaria, habrá que

---

[10] La cooperación y la coordinación supondrán, en particular, disponer de equipamiento común, formación específica y capacidad de análisis de los riesgos.

garantizar el derecho de los Estados miembros a fijar el número concreto de entradas en su territorio de nacionales de terceros países y procedentes de dichos terceros países para ocupar puestos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. También habrá que tener en cuenta los intereses de los países de origen.

Habrá que fomentar y continuar la **política de integración** de los nacionales de terceros países. Para ello, la Unión deberá aplicar las medidas adecuadas para apoyar la acción de los Estados miembros.

La credibilidad de un enfoque común positivo y abierto en el ámbito de la inmigración dependerá asimismo en gran medida de la capacidad de la Unión Europea para controlar la **inmigración ilegal**. El futuro Tratado Constitucional, así como el desarrollo de una **verdadera política de retorno y readmisión**, facilitarán el refuerzo de **la lucha contra la trata de seres humanos**. En este caso como en otros, la eficacia de la acción dependerá en gran medida de una fuerte **solidaridad**.

2.5. Desarrollar una política europea común de asilo equitativa

Gracias a la aplicación del **principio de solidaridad** debiera mejorarse el equilibrio de los esfuerzos desplegados por los Estados miembros para recibir y acoger a refugiados y personas desplazadas. Convendrá aplicar un enfoque basado en la asociación y la cooperación con los terceros países tanto de origen como de tránsito, primer asilo y destino final.

El objetivo principal del sistema europeo común de asilo consiste en determinar **un estatuto uniforme de asilo y de protección subsidiaria, un procedimiento común** de concesión y retirada de dicho estatuto y un sistema común destinado a garantizar protección temporal.

Al propio tiempo, convendrá establecer un enfoque integrado que incluya procedimientos eficientes de decisión administrativa en materia de retorno, de programas de reintegración y de procedimientos de entrada capaces de disuadir las solicitudes infundadas y de luchar contra las redes de trata y tráfico de seres humanos. Este enfoque es tanto más importante cuanto que **las víctimas de los fallos del sistema son con frecuencia personas realmente refugiadas**.

2.6. Crear un espacio judicial europeo que respete las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en estrecha asociación con los profesionales de la justicia

El desarrollo del espacio judicial europeo no tiene ni por objetivo ni como consecuencia cuestionar **la tradición jurídica y judicial de los Estados miembros**. El Tratado Constitucional reitera firmemente este enfoque basado en el principio de proporcionalidad y de subsidiariedad. En este ámbito, la construcción europea se rige por el principio de reconocimiento mutuo.

No obstante, el reconocimiento mutuo requiere un zócalo común de principios compartidos y de normas mínimas, especialmente para reforzar la confianza mutua. Para garantizar la eficacia de la política judicial europea seguirá siendo necesaria **una acción decidida de cara a los profesionales**.

2.7. Crear un espacio judicial civil y mercantil que facilite la cooperación y el acceso a la justicia

Al permitirles reivindicar sus derechos en la Unión, el desarrollo de la cooperación judicial en el ámbito civil seguirá aportando mejoras tangibles en la vida cotidiana de los ciudadanos y de las empresas.

Una de las prioridades deberá consistir en **continuar y profundizar los trabajos previstos en el programa de reconocimiento mutuo**. Los esfuerzos deberán concentrarse en los ámbitos en los que todavía no existen normas comunitarias de reconocimiento mutuo (como, por ejemplo, consecuencias patrimoniales de la separación de parejas, casadas o no, o sucesiones y testamentos). Además, es posible que resulten necesarios nuevos instrumentos de reconocimiento mutuo que no figuraban en el programa inicial. La simplificación del reconocimiento de diversos tipos de documentos será cada vez más importante. En algunos ámbitos como, por ejemplo, el sucesorio, los problemas prácticos de los ciudadanos están a menudo más vinculados a este tipo de cuestiones que al problema tradicional del reconocimiento de las decisiones judiciales. Además, quizás sea conveniente a la larga facilitar el reconocimiento mutuo en otros ámbitos como, por ejemplo, el estatuto civil de las personas, las relaciones familiares o civiles entre personas físicas (asociaciones) o la filiación.

Otro ámbito muy importante se refiere a la **ejecución de las decisiones judiciales propiamente dicha**. Sólo los procedimientos de ejecución rápidos y efectivos pueden permitir tanto al ciudadano como a las empresas el ejercicio real de sus derechos. Ir más allá en el ámbito del reconocimiento mutuo requiere **incrementar el grado de confianza recíproca** entre los Estados miembros, incluso mediante la adopción de ciertas normas mínimas de procedimiento.

También habrá que privilegiar **la aplicación concreta y eficaz de la legislación comunitaria adoptada**. Para ello habrá que poner los medios necesarios para cumplir este objetivo y, en particular, para **desarrollar las actividades de la red judicial civil europea**.

Por último, en cuanto al derecho sustantivo se refiere, la Comisión ya ha iniciado la elaboración de un Marco Común de Referencia (MCR) destinado a dar más coherencia al acervo comunitario y mejorar la calidad en el ámbito del derecho contractual europeo[11]. Estos trabajos debieran terminar en 2008.

Para responder a estos ambiciosos retos en materia de cooperación judicial civil y mercantil, habrá que disponer de medios jurídicos adecuados. El Tratado Constitucional debiera proporcionarlos. No obstante, sería conveniente evitar que en cada Estado miembro se creen dos regímenes jurídicos distintos, uno para los litigios con incidencias transfronterizas y otro para los litigios de orden interno[12].

---

[11] A más largo plazo, este Marco Común de Referencia (MCR) podría servir de base a un instrumento facultativo de derecho contractual que las partes pudiesen elegir libremente en tanto que legislación aplicable a su contrato y, por consiguiente, garantizar más seguridad jurídica a los ciudadanos en las transacciones transfronterizas.

[12] A largo plazo, semejante dualidad de regímenes pudiera resultar incoherente en relación con el objetivo de un espacio de justicia único para todos y plantear problemas de discriminación; además, podría

2.8. Promover una política penal coherente

En el ámbito penal, la Unión debería centrarse en cuatro aspectos prioritarios:

Continuar el proceso del reconocimiento mutuo: como en el ámbito civil, el **principio de reconocimiento mutuo** debe seguir siendo la *piedra* angular de la cooperación judicial.

En cuanto a asistencia mutua, un **instrumento único** basado, en particular, en el reconocimiento mutuo debiera sustituir progresivamente a la totalidad del régimen actual de asistencia judicial mutua, en particular para las cuestiones relativas a la **obtención de pruebas**. Estos progresos deberán ir acompañados de medidas destinadas a clarificar el **reparto de competencias jurisdiccionales** con el fin de prevenir conflictos de jurisdicción y, en su caso, resolverlos.

En el ámbito de la **ejecución de decisiones penales**, queda por hacer un esfuerzo considerable. Habrá que definir el régimen de ejecución en un Estado miembro de una sentencia dictada en otro Estado miembro, así como las condiciones de información mutua sobre las decisiones pronunciadas mediante un registro europeo de condenas y caducidades («**registro europeo de antecedentes penales**»), y las modalidades según las cuales se tendrán en cuenta en los otros Estados miembros, tanto para evitar que se repita el proceso (cuestión del **ne bis in ídem**) como para modular la sentencia pronunciada (cuestiones relacionadas con la **reincidencia legal**).

Reforzar la confianza mutua garantizando a todos los ciudadanos europeos una justicia de calidad basada en valores comunes: para **garantizar la confianza mutua entre las autoridades judiciales nacionales**, una serie de medidas deberían referirse especialmente a: la definición de las garantías fundamentales, las condiciones de admisibilidad de las pruebas y las medidas destinadas a reforzar la protección de las víctimas. Mejorar la formación de los profesionales de la justicia y realizar un trabajo sobre la valoración de los sistemas judiciales debiera contribuir a reforzar la confianza mutua.

Dotar a la Unión con una política penal coherente para poder luchar eficazmente contra todas las formas de delincuencia grave: habrá que estudiar con detenimiento las acciones emprendidas para definir y fijar umbrales mínimos de sanciones para determinadas infracciones. En cuanto a aproximación de las legislaciones, habrá que profundizar algo más. Será crucial dotarse con mecanismos institucionales que permitan controlar y garantizar la adecuada aplicación de los instrumentos de la Unión[13].

---

complicar la legislación restándole la transparencia que tan necesaria resulta para los ciudadanos, los profesionales y las empresas.

[13] Sobre este tema, al integrar la cooperación judicial penal en las políticas comunitarias, el proyecto de Tratado Constitucional suprime los instrumentos específicos del actual «tercer pilar» y los sustituye por leyes y leyes-marco europeas, restablece el control jurisdiccional completo y le devuelve a la Comisión la plenitud de su papel de guardiana de los Tratados.

El nuevo Tratado debiera garantizar la posibilidad de **construir una política penal coherente** que responda a fenómenos delictivos específicos o que sea la prolongación de la política comunitaria existente[14].

*Hacer de **Eurojust** el centro de la política penal europea:* como indica el proyecto de Tratado Constitucional, la misión de **Eurojust** debe consistir en apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones relativas a la delincuencia grave que afecte a varios Estados miembros. Bajo el control del Tribunal de Justicia, Eurojust debiera poder guiar la respuesta penal a las infracciones que constituyan una amenaza para las actividades y políticas de la Unión.

A partir de Eurojust debiera poder instituirse una **Fiscalía Europea** competente, especialmente para las infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión.

Estos ambiciosos objetivos sólo podrán alcanzarse si en el ámbito penal Europa dispone de un marco institucional y jurídico adaptado a las necesidades inherentes a una Europa ampliada. **Volver a introducir** la **norma de la unanimidad** en el proyecto de Tratado Constitucional, para las disposiciones previstas por mayoría cualificada en el ámbito de la cooperación penal, supondría un retroceso perjudicial para la capacidad de la Unión de responder a los retos de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

2.9. Reforzar la eficacia de la acción policial y aduanera

Con el fin de reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea, la Comisión ha definido la necesidad de adoptar simultáneamente medidas en tres ámbitos: el operativo, el de toma de decisiones y el legislativo[15].

La experiencia demuestra la necesidad de reforzar la **capacidad operativa** de cooperación entre los cuerpos de policía de los Estados miembros, mediante una mejor utilización de los instrumentos y mecanismos de cooperación existentes. A escala europea, conviene especialmente pensar en **proporcionar información a Europol y en reforzar su papel**.

Para demostrar un compromiso real en la lucha contra la delincuencia organizada y, en particular, contra el terrorismo, naturalmente habrá que continuar la cooperación bilateral entre Estados miembros pero también convendrá desarrollar el intercambio multilateral. Por otra parte, es necesario incluir en ello a los servicios de información.

Por otra parte, hay que **simplificar los mecanismos de toma de decisiones** en este ámbito y favorecer la mayoría cualificada. Ésta se ha previsto en el proyecto de Tratado Constitucional con la única reserva de las medidas referentes a la cooperación operativa.

---

[14] El proyecto de Tratado Constitucional establece un fundamento jurídico único para regular la aproximación de las definiciones de delitos y sanciones, sean cuales fueren las políticas interesadas.

[15] Comunicación denominada «Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea».

Una de las principales innovaciones del proyecto de Tratado Constitucional es la instauración en el Consejo de un Comité permanente encargado de garantizar la promoción y el refuerzo de la cooperación operativa en cuanto a seguridad interior. Para ello cabría revisar, reactivar y desarrollar el papel del Grupo de trabajo de Jefes de Policía habida cuenta de su posición privilegiada en cuanto a coordinación operativa. También convendrá asociar al conjunto de los demás agentes que intervienen en este ámbito y especialmente a Europol.

Del mismo modo, habrá que cuidar de que se fomente la coherencia entre los aspectos operativo y legislativo de la acción de la Unión. Además parece indispensable:

- **crear un marco legal para mejorar el intercambio de información** entre los servicios de policía de los Estados miembros y regular el acceso de dichos servicios a las distintas fuentes de información;

- reflexionar sobre el **marco jurídico de Europol** de modo que, al convertirse en agencia de la Unión financiada con cargo al presupuesto comunitario, sea realmente operativa. A esta mayor eficacia deberá corresponder más control democrático y judicial.

- Habrá que prestar la máxima atención a la **formación de los policías**. La Escuela Europea de Policía (**CEPOL),** deberá garantizar la dimensión europea de los programas de los institutos nacionales de formación y promover la colaboración de dichos institutos entre sí.

Para garantizar la eficacia de las medidas adoptadas, el proyecto de Tratado Constitucional permite establecer las modalidades de evaluación de la aplicación de esta política. Convendrá estudiar, por ejemplo, la posibilidad de establecer «acuerdos de resultados» entre las principales autoridades interesadas.

Además, también convendrá cuidar de que se valore la cooperación internacional con todos los agentes interesados como, por ejemplo, Interpol.

Más concretamente, en cuanto a la **cooperación aduanera** se refiere, siguen siendo una prioridad tanto la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio «Nápoles II» como la del Sistema de Información Aduanera (SIA) por todos los Estados miembros. Globalmente es importante aplicar el **programa de trabajo relativo a la estrategia de cooperación aduanera** actualmente incluida en el título VI del TUE y adoptado por el Consejo JAI de 30 de marzo de 2004[16].

2.10. Reforzar las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo y las formas específicas de delincuencia

Desgraciadamente, la prevención y la lucha contra el **terrorismo** siguen figurando entre las prioridades. Habrá que aplicar los ejes de acción definidos en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004.

---

[16] La estrategia y su correspondiente programa de trabajo responden a la Resolución del Consejo de 2 de octubre de 2003 sobre de una estrategia de cooperación aduanera - DO C 247 del 15.10. 2003.

A escala europea es crucial crear un marco para el control de los riesgos que hacen correr a la sociedad la delincuencia grave y el terrorismo. Con el fin de coordinarse eficazmente e intercambiar información estratégica y operativa, la Unión deberá establecer un nuevo mecanismo para el intercambio de información - **un centro de intercambio de información** -, como la Comisión propuso en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004 al que habría que asociar sin restricciones a Europol y Eurojust.

En el ámbito de la información penal convendrá, además, fomentar sistemas de intercambio de datos nacionales. **Habrá que diseñar una política de información con fines preventivos y de represión a escala de la Unión**. Esta acción deberá acompañarse con una iniciativa legislativa sobre el tratamiento y protección de datos personales empleados por los servicios de policía.

En el marco de la Estrategia Europea de Seguridad, habrá que aplicar las acciones definidas en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo y encontrar un enfoque multidisciplinar que garantice una interfaz coherente entre las dimensiones interna y externa de las distintas políticas de la Unión.

Además, será esencial controlar y apoyar la adecuada aplicación de los instrumentos legislativos existentes. También podrían elaborarse nuevas iniciativas. En cumplimiento de los derechos fundamentales y de la protección de datos, deberá explorarse el potencial de los **nuevos sistemas informáticos a gran escala** con objeto, en particular, de contribuir a luchar contra el terrorismo.

Deberán utilizarse plenamente las posibilidades jurídicas existentes, como los equipos comunes de investigación y especialmente el trabajo de análisis de la información de Europol.

Para ser completamente eficaz, la lucha contra el terrorismo debe tratarse en conexión con las demás formas de delincuencia y, en particular, con la delincuencia organizada. Se necesita un enfoque amplio para mejorar la lucha contra estos fenómenos, especialmente combatiendo cualquier modalidad de **financiación del terrorismo**. Es necesario, en particular, mejorar la transparencia y rastreabilidad de las transacciones financieras ya que la **lucha contra la delincuencia financiera** sigue siendo una prioridad.

La lucha contra las formas graves de delincuencia requiere también dos vías que exigen la implicación de la Unión:

- En primer lugar, el desarrollo de la **asociación entre los sectores público y privado** deberá tener como objetivo la combinación del peritaje, de los recursos y de la información entre sectores privados y servicios de policía con el fin de luchar de modo más eficaz contra la falsificación, la piratería, la ciberdelincuencia y la corrupción.

- Además, los **trabajos estadísticos** y la recogida de información sobre la evolución de la delincuencia y la percepción por parte de los ciudadanos del grado de seguridad deberían mejorarse, especialmente mediante un sistema armonizado de recopilación de información bien estructurado y regular.

Por lo que se refiere a la **trata de seres humanos** y, especialmente de mujeres y niños, habrá que seguir combinando acción preventiva y represión.

2.11. Reforzar las medidas de prevención de la delincuencia

En cuanto a **prevención de delitos**, habrá que hacer un esfuerzo para que tanto los productos como los servicios sean menos vulnerables. La evaluación de los textos legislativos mediante un análisis de su «blindaje» contra las actividades delictivas y el terrorismo deberá ser parte integrante de este esfuerzo (*crime proofing*).

En cuanto a **prevención de la delincuencia en general**, habrá que privilegiar cinco ámbitos de acción: definir con más precisión las formas prioritarias de delincuencia, hacer un inventario de buenas prácticas, establecer una metodología común, reforzar la vigilancia y la evaluación y procurar mejorar el carácter comparable de las estadísticas. La prevención de la delincuencia debería seguir disponiendo del apoyo de un **instrumento financiero**.

2.12. Desarrollar una movilización multidisciplinar en la lucha contra la droga

Habrá que privilegiar la reducción de la demanda y establecer claramente un vínculo reforzado entre la dimensión externa de la lucha contra el tráfico de drogas y las políticas de Justicia y Asuntos de Interior.

Ha llegado el momento de innovar en este ámbito, a partir de la experiencia adquirida con el Plan de Acción 2000 - 2004. La política de lucha contra la droga deberá centrarse en hallar respuestas concretas a las inquietudes de los ciudadanos.

2.13. Llevar a cabo una acción exterior más decidida

El análisis del balance de los logros alcanzados desde Tampere y las primeras reflexiones sobre las futuras prioridades indican claramente que la acción exterior de la Unión debe tener debidamente en cuenta las dimensiones de justicia y asuntos de interior, así como el hecho de que hay que conseguir mejorar la coordinación de la acción global de la Unión. Con el fin de garantizar que la Unión pueda expresarse de forma unánime sin merma de nuestras prioridades comunes, los Estados miembros deberán apoyar la acción de la Unión y hacer gala de más solidaridad y disciplina en sus relaciones bilaterales.

3. CONCLUSIONES

Desde el Consejo Europeo de Tampere se ha efectuado una labor considerable aunque todavía queda mucho por hacer para completar el espacio de libertad, seguridad y justicia. En un mundo en pleno cambio, las aspiraciones de los ciudadanos a la máxima libertad de movimiento y de acción y su legítima exigencia de que los derechos fundamentales se respeten escrupulosamente se combinan con la aspiración a vivir en un entorno que garantice su seguridad. En la **Unión Europea ampliada** la adopción final del **Tratado Constitucional** y su entrada en vigor a la máxima brevedad son aspectos esenciales si se quiere responder a las principales expectativas.

Del mismo modo, el nuevo Tratado deberá responder a las exigencias esenciales de transparencia y de control democrático, tanto a causa del incremento del papel de colegislador del **Parlamento Europeo** como del mayor peso de los **Parlamentos nacionales**. Estos últimos deberán velar muy especialmente por que se respete el principio de subsidiariedad y podrán desempeñar un papel efectivo en la evaluación de las actividades de Europol y Eurojust. Además, al estar informados sistemáticamente de los trabajos a escala europea, podrán tenerlos más en cuenta en su actividad parlamentaria nacional.

La acción de la Unión debe continuar y concretarse mediante un **segundo programa europeo para un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia,** en el que se incluyan **de forma detallada las prioridades** junto con un calendario preciso. El método de trabajo de Tampere es adecuado y deberá mantenerse. La Comisión ya puede comprometerse desde ahora a proseguir en el futuro su labor de seguimiento mediante la puesta al día periódica de un cuadro de indicadores (**Scoreboard**).

Por otra parte, en el marco de las **nuevas perspectivas financieras**, la Comisión se propone presentar una Comunicación complementaria. Los futuros instrumentos financieros, cuyo importe es significativo, vendrán a completar el dispositivo jurídico tanto existente como futuro, especialmente mediante el refuerzo del **aspecto operativo** de las políticas en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia.

Es esencial que el Consejo Europeo mantenga su papel de impulsor de la definición de las orientaciones estratégicas y de la programación de la acción futura en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Este papel deberá concretarse, en particular, cuando se apruebe el nuevo programa y en la **evaluación intermedia** de éste. El futuro programa debiera poder garantizar que se disfrute de todas las ventajas derivadas de este nuevo espacio que constituye la Europa ampliada. Será crucial conseguir el consenso político sobre este programa con el Parlamento Europeo y con el Consejo durante el segundo semestre de 2004.

Habrá que celebrar un **debate público** sobre temas relacionados con cuestiones fundamentales para nuestras sociedades y que a la par afectan íntimamente la vida cotidiana de los ciudadanos. Crear el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia representa un objetivo político de gran magnitud y uno de los retos principales que tenemos que afrontar todos juntos. Para alcanzarlo, la Unión debe seguir demostrando un grado de ambición y determinación comparable al demostrado en la realización del mercado interior.