COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.11.2006
COM(2006)712 final

LIBRO VERDE

La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países

(presentado por la Comisión)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. En virtud del artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, CE), si un ciudadano de la Unión se encuentra en un tercer país en el que su propio Estado miembro no dispone de una embajada u oficina consular, puede acogerse a la protección de las autoridades de cualquier otro Estado miembro representado en ese país, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

La decisión 95/553/CE[1] recoge un catálogo de las posibles intervenciones de los Estados miembros en casos como:

- arresto o detención
- accidente o enfermedad grave
- acto de violencia sufrido por un ciudadano
- fallecimiento del ciudadano
- socorro al ciudadano en dificultad
- repatriación.

Además, prevé procedimientos vinculados a la concesión de anticipos pecuniarios a los ciudadanos en dificultad.

Esta lista no es exhaustiva. La Decisión precisa que el ciudadano podrá solicitar protección en otros casos que requieran la prestación de una asistencia inmediata a un nacional en dificultad, siempre que los Estados miembros sean competentes para intervenir.

Por otra parte, se ha instituido en el Consejo de la UE un Grupo de Trabajo encargado de la cooperación consular ("COCON"), y más concretamente de organizar los intercambios de información sobre las buenas prácticas nacionales. Este Grupo ha elaborado recientemente, en junio de 2006, una líneas directrices sobre la protección de los ciudadanos europeos en los terceros países[2]. Estas directrices, no vinculantes, hacen hincapié en el intercambio de información entre los Estados miembros con vistas a una estrecha cooperación en la que participen las delegaciones de la Comisión.[3]

---

1 Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (DO L 314 de 28/12/1995, p. 73).

2 Doc. 10109/06 del Consejo de la Unión Europea de 2.6.2006.

3 Las líneas directrices aconsejan la preparación por cada Estado miembro de planes de crisis que deberían ponerse en conocimiento de todos los demás Estados miembros. Se anima asimismo a los Estados miembros a compartir las modificaciones que se producen en los consejos a los viajeros. Del mismo modo, los Estados miembros deberían animar a los ciudadanos de la Unión a darse a conocer y transmitir sus datos a las misiones diplomáticas, con el fin de permitir una aplicación eficaz de los planes de emergencia.

1.2. Son varias las razones por las que la Comisión desea proponer unas pistas de reflexión que conduzcan a reforzar esta protección de los ciudadanos:

- El artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, consagró el derecho a la protección consular y diplomática como un derecho fundamental del ciudadano europeo.
- La decisión 95/553/CE prevé su propia revisión a los cinco años de su entrada en vigor, que se produjo en mayo de 2002.
- En 2007, la Comisión presentará su 5º Informe sobre la ciudadanía de la Unión, que podría anunciar iniciativas relativas al derecho a la protección diplomática y consular.
- La Comunicación de la Comisión de junio de 2006 sobre la aplicación del Programa de La Haya[4] formuló algunas propuestas relativas a la protección diplomática y consular.
- La necesidad de definir las relaciones existentes entre la protección consular y diplomática y otros ámbitos (protección civil, intervención en las crisis, ayuda humanitaria, etc.), destacada en el Informe presentado el 9 de mayo de 2006 por el Sr. Michel Barnier[5] (en lo sucesivo, Informe Barnier).

1.3. La protección diplomática y consular puede referirse a casos individuales o colectivos.

1.4. Para hacer frente a situaciones de crisis, como catástrofes naturales, actos de terrorismo, pandemias o conflictos militares, la Unión se ha dotado de diferentes instrumentos:

- el mecanismo de protección civil, que puede intervenir dentro y fuera de la Unión
- la ayuda humanitaria a las poblaciones civiles afectadas por una catástrofe fuera de la Unión
- instrumentos específicos para hacer frente a situaciones de gestión de crisis, como el mecanismo de respuesta rápida
- misiones civiles de gestión de crisis en el marco de la Política Exterior de Seguridad y Defensa.

Todos estos instrumentos requieren una estrecha colaboración entre el Consejo y la Comisión para garantizar la coherencia de las actividades exteriores de la Unión y de sus Estados miembros.

Estos ámbitos de intervención pueden útilmente completarse reforzando la protección de los ciudadanos, tal y como se contempla en el artículo 20 del Tratado CE.

---

4 COM (2006) 331 de 28 de junio de 2006: Aplicación del Programa de La Haya: el camino a seguir.

5 Informe de Michel Barnier al Presidente del Consejo de la Unión y al Presidente de la Comisión Europea: "Para una fuerza europea de protección civil: EuropeAid."

1.5. El artículo 20 del Tratado CE adquiere una especial importancia por el fuerte aumento de los viajes de los ciudadanos de la Unión hacia terceros países[6], así como por el aumento del número de ciudadanos que establecen su residencia en estos países. Ahora bien, no todos los Estados miembros disponen de una representación permanente y accesible en todos los terceros países.

En la actualidad, sólo hay tres países en que todos los Estados miembros están representados: la República Popular de China, la Federación Rusa y los Estados Unidos de América. De 167 terceros países, en 107 hay un máximo de 10 Estados miembros representados[7]. Esta situación se hizo patente con motivo del maremoto que asoló a finales de 2004 las regiones del Sudeste asiático. La mayoría de los Estados miembros no disponían de una representación en los distintos países víctimas de la catástrofe. Vemos que 17 Estados miembros están representados en Tailandia, mientras que sólo 6 están representados en Sri Lanka, y 3 en Brunei. En el conflicto del Líbano de julio de 2006, resultó también evidente que no todos los Estados miembros disponían de una representación permanente y accesible en el país. Por otra parte, el informe Barnier puso de manifiesto que las delegaciones de la Comisión Europea garantizaban la presencia europea en países en que las representaciones nacionales son a veces muy limitadas. Aunque no disponen de competencias consulares, estas delegaciones podrían ser tenidas en cuenta en un esfuerzo común por lograr un aprovechamiento conjunto de los recursos.

1.6. Frente a las limitaciones de las redes consulares y diplomáticas de los Estados miembros, el acervo comunitario actual está poco desarrollado, ya que se circunscribe a la Decisión 95/553/CE y a los intercambios de información entre los Estados miembros en el seno de COCON.

Sin embargo, los ciudadanos piden un refuerzo de la dimensión europea. Un reciente sondeo Eurobarómetro ha mostrado[8], por parte de los ciudadanos, un desconocimiento de sus derechos y, al mismo tiempo, grandes expectativas con respecto a Europa en este ámbito. Además, se puede destacar que la mitad de las personas residentes en la Unión piensan viajar hacia un tercer país en el transcurso de los próximos tres años y que solamente el 23 % declara conocer las posibilidades que ofrece el artículo 20 del Tratado CE, mientras que el 17% piensa que es posible pedir protección en las delegaciones de la Comisión.

Por último, en su Comunicación al Consejo Europeo de 10 de mayo de 2006 "Una agenda de los ciudadanos"[9], la Comisión destacó la necesidad, por una parte, de intensificar la cooperación de la Unión en los asuntos consulares para ofrecer una mayor protección a los ciudadanos europeos en los terceros países y, por otra, de

---

6 En el seno del Grupo COCON, en abril de 2006, se cifraron estos viajes en aproximadamente 180 millones anuales.

7 Doc. del Consejo 15646/05, de 12 de diciembre de 2005, relativo a la representación de la Presidencia de la Unión fuera de la Unión, no publicado. Hay zonas en que las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados Miembros in situ son exiguas: Centroamérica y el Caribe (vemos, por ejemplo, que hay un Estado miembro representado en Belice, 3 en Haití, 4 en El Salvador y ninguno en las Bahamas), Asia Central (en Tayikistán hay un único Estado miembro, y 3 en Turkmenistán), África Central y Occidental (en Liberia y Santo Tomé y Príncipe sólo hay representado un Estado miembro y sólo hay 3 representados en Malí y el Congo-Brazzaville).

8 Eurobarómetro n° 188 de julio de 2006.

9 COM (2006) 211 final.

permitir a cualquier ciudadano de la Unión conocer sus derechos y poder acceder a ellos plenamente.

La Comisión propone pistas que contribuyan a mejorar la información de los ciudadanos y reflexionar sobre el alcance de la protección que convendría garantizarles, sobre las estructuras y los recursos de que la Unión debería disponer en este ámbito y sobre las relaciones que deben entablarse con las autoridades de los terceros países.

2. LA INFORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS

Es indispensable ofrecer a los ciudadanos una mayor información en materia de protección consular.

La Comisión propone al efecto una serie de medidas, unas a corto plazo y otras que requieren decisiones más complejas a nivel europeo.

2.1. Información sobre el derecho a la protección diplomática y consular

Las Instituciones y los Estados miembros deberían informar periódicamente a los ciudadanos y a los medios profesionales implicados en el transporte de personas, como las agencias de viaje.

Esto podría conseguirse, por ejemplo, mediante la difusión de folletos de información, la colocación de carteles en lugares tales como los aeropuertos, puertos, estaciones u oficinas de expedición de pasaportes, o la inclusión de explicaciones en el sitio "Europa" y en las páginas Web de las delegaciones de la Comisión en los terceros países. También están las llamadas telefónicas y correos electrónicos que podrían dirigirse a EUROPE DIRECT[10], lo que permitiría a los ciudadanos plantear cuestiones en materia de protección consular y diplomática en los terceros países.

Acciones propuestas:

- **Difusión de folletos, inclusive entre los medios profesionales implicados**
- **Información difundida desde el sitio "Europa" y desde las páginas Web de las delegaciones de la Comisión en los terceros países**
- **Colocación de carteles en los aeropuertos, puertos, estaciones o cualquier otro lugar apropiado**
- **Servicios de información a los ciudadanos**

2.2. Información sobre la representación de los Estados miembros en los terceros países

En ausencia de una embajada o consulado de su país, el ciudadano debe disponer de información sobre las embajadas y consulados de los otros Estados miembros en el tercer país de destino.

La Comisión piensa que ella misma podría encargarse de lanzar esta campaña informativa con la ayuda de los Estados miembros. Podría invitárseles a proporcionar a la Comisión una lista actualizada de todas sus embajadas y consulados en los terceros países, con los datos necesarios.

---

[10] http://.eu.int/europedirect/index_en.htm.

Medida propuesta:

– **Publicación y actualización de los datos de las embajadas y consulados de los Estados miembros representados en los distintos terceros países**

2.3. Utilización del pasaporte como vehículo de información

El Informe Barnier proponía que en todos los pasaportes se incluyera una reproducción del texto del artículo 20 del Tratado CE.

En su Informe de 15 de junio de 2006 al Consejo Europeo[11], la Presidencia del Consejo de la Unión invitaba a los Estados miembros a reproducir el artículo 20 del Tratado CE en los pasaportes.

La Comisión cree que ésta sería una manera eficaz de recordar a los ciudadanos sus derechos.

Medida propuesta:

– **Adopción de una Recomendación de la Comisión que invita a los Estados miembros a reproducir el artículo 20 del Tratado CE en el pasaporte**

2.4. Consejos a los viajeros

Para evitar que los ciudadanos viajen a terceros países en que peligra su seguridad y su salud, los Estados miembros elaboran consejos a la atención de sus nacionales que traducen su propia percepción del riesgo, la cual puede diferir de la de los otros Estados miembros en función de su conocimiento del país en cuestión o de la naturaleza de los vínculos que mantiene con él[12].

Cabría examinar la posibilidad de una presentación coordinada de los distintos consejos.

Así por ejemplo, las Decisiones 2119/98/CE[13] y 2000/57/CE[14] establecieron una red a escala comunitaria para promover una cooperación, una coordinación y un intercambio de información destinados a mejorar la prevención y el control de las enfermedades transmisibles. La información se refiere a las medidas de sanidad pública adoptadas por los Estados miembros para hacer frente a una amenaza, inclusive de pandemia. Dicha información se transmite a través de un sistema de alerta rápida (Early Warning and Response System - EWRS).

La Comisión y los Estados miembros informan asimismo a los profesionales interesados y a la opinión pública sobre cualquier orientación acordada a nivel comunitario. También es importante ofrecer consejos preventivos sobre los riesgos mediante una información adecuada y común que pueda llegar a los ciudadanos a través de las autoridades competentes y en función de los consejos que emanan del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE).

Medida propuesta:

– **Presentación coordinada de los consejos a los viajeros**

---

11 Doc. 10551/06 de 15 de junio de 2006: Refuerzo de las capacidades de reacción de la UE en caso de emergencia o crisis.

12 Para un cuadro sinóptico, véase: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

13 DO L 268 de 3.10.1998.

14 Decisión 2000/57/CE de la Comisión de 22.12. 1999 (DO L 21 de 26.1.2000, p.32).

2.5. Publicación de cualquier medida de aplicación del artículo 20 del Tratado CE

En aras de una mayor transparencia, debería informarse a los ciudadanos de manera efectiva sobre los derechos que les concede el artículo 20 del Tratado CE. Las directrices relativas a la aplicación de este artículo deberían, por ejemplo, publicarse en el Diario Oficial.

Medida propuesta:

– **Publicación de cualquier medida vinculada a la aplicación del artículo 20 del Tratado CE**

3. ALCANCE DE LA PROTECCIÓN DE LOS CIUDADANOS

Partiendo de la constatación de que la protección no es uniforme, dado que el artículo 20 del Tratado CE sólo obliga a los Estados miembros a proteger a los ciudadanos de la Unión en las mismas condiciones que las de sus propios nacionales, para los ciudadanos de la Unión hay tantos regímenes de protección como Estados miembros.

El alcance y la fuerza jurídica de estos regímenes puede ser diferente[15].

La Comisión considera que las divergencias entre los distintos aspectos de la protección merecerían estudiarse a más largo plazo con el fin de examinar la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos una protección similar independientemente de su nacionalidad.

Por ahora, deberían explorarse las siguientes pistas:

3.1. Protección de los ciudadanos europeos que trabajan y residen en terceros países

A través de su Decisión 88/384/CEE, por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros países[16], la Comisión instituyó un procedimiento consultivo entre Estados miembros con el fin de promover, entre otras cosas, la inclusión en los acuerdos bilaterales de un máximo de disposiciones comunes y mejorar la protección de los nacionales de los Estados miembros que trabajan y residen en terceros países.

La inclusión en los acuerdos bilaterales con los terceros países de disposiciones en materia de protección de los ciudadanos de la UE sería necesaria para garantizar esta protección, contemplada en el artículo 20 del Tratado CE.

Medida propuesta:

– **Inclusión en los acuerdos bilaterales de los Estados miembros con los terceros países de disposiciones que protejan a los ciudadanos de la Unión que trabajan y residen en estos países, con vistas a una plena aplicación de la Decisión 88/384/CEE**

3.2. Miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro

La necesidad de protección conjunta de los ciudadanos y sus familiares que no tienen la ciudadanía de la UE quedó patente en el conflicto del Líbano de julio de 2006, en el

---

15 Vemos por ejemplo que sólo algunos Estados miembros reconocen el derecho de recurso contra la denegación de protección.

16 DO L 131/43, de 14.07.1988, p. 35.

contexto de los procedimientos de evacuación y repatriación por parte de Chipre de familiares de unos ciudadanos cuyo Estado miembro no estaba representado en el país. Sería conveniente acabar con las considerables dificultades a que se enfrentan los ciudadanos y sus familiares en una situación así y establecer por lo tanto unas normas que permitan garantizar la protección conjunta del ciudadano en dificultad y de los miembros de su familia que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro de la UE.

Medida propuesta:

– **Extensión de la protección consular a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que sean nacionales de un tercer país, por los medios apropiados (modificación de la Decisión 95/553/CE o propuesta de la Comisión sobre la base del artículo 22 del Tratado CE)**

3.3. Identificación y repatriación de restos mortales

Las consecuencias del maremoto de finales de 2004 evidenciaron la amplitud del problema que plantea la identificación y repatriación de restos mortales. Las autoridades locales del tercer país pueden exigir una serie de trámites, como la obtención de un salvoconducto mortuorio (expedido por la autoridad consular) o de certificados sanitarios y policiales que certifiquen la muerte y las causas de la muerte, el cumplimiento de determinadas condiciones de sanidad pública relativas al ataúd o la traducción jurada de los documentos administrativos.

Así, las familias de las víctimas se enfrentan a la complejidad de los procedimientos y a los costes de la repatriación.

Algunos Estados miembros se han adherido al Convenio del Consejo de Europa de 26 de octubre de 1973 sobre el transporte de restos mortales[17], cuyo objetivo es simplificar los trámites administrativos de repatriación de restos mortales. Sin embargo, este instrumento deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros. Es importante convencer a todos los Estados miembros para que se adhieran a él, prosiguiendo al mismo tiempo la labor de simplificación.

Por lo que respecta a los gastos que ocasiona la repatriación de restos mortales, una acción complementaria podría ser la creación de un sistema europeo de compensación.

La identificación de los restos mortales es una condición necesaria para su repatriación. En este sentido, la Comisión fomentará la investigación y el desarrollo de instrumentos eficaces que permitan el análisis del ADN y resulten menos costosos que los actualmente existentes.

Medidas propuestas:

A corto plazo:

– **Modificación de la Decisión 95/553/CE para incluir los aspectos relacionados con la definición y repatriación de restos mortales**

– **Recomendación a los Estados miembros que aún no se han adherido al**

[17] Convenio n° 80 de la Serie de Tratados del Consejo de Europa (ratificado por 15 Estados miembros).

Convenio de Estrasburgo de 1973 para que lo hagan

A largo plazo:

– **Simplificación de los procedimientos de repatriación de restos mortales**

– **Posible creación de un sistema europeo de compensación**

– **Fomento de la investigación y el desarrollo de instrumentos de análisis del ADN, así como de la especialización de laboratorios europeos en la identificación de las víctimas**

3.4. Simplificación de los procedimientos de concesión de anticipos pecuniarios

La Decisión 95/553/CE pone de manifiesto la complejidad del procedimiento de reembolso de los gastos y concesión de anticipos a los ciudadanos en dificultad: el solicitante debe obtener una autorización de su propio Estado miembro y firmar un documento en el que se compromete a la devolución; este Estado reembolsa todos los gastos a petición del Estado que ha prestado asistencia y el ciudadano se los reembolsa a su vez a su propio Estado miembro. El Estado que presta asistencia puede pedir a los nacionales de algunos Estados miembros que dejen su pasaporte en garantía.

Una solución podría ser la de tratar los expedientes de manera centralizada en una oficina conjunta ubicada en el tercer país, simplificando de este modo los pasos administrativos descritos en la Decisión 95/553/CE.

Medida propuesta:

– **Simplificación de los procedimientos de concesión de anticipos pecuniarios**

4. ESTRUCTURAS Y RECURSOS

4.1. Creación de oficinas comunes

La solicitud de protección no debería plantear ningún problema específico cuando se trata de solucionar situaciones individuales, como la pérdida de documentos. Sin embargo, la situación puede variar en los casos colectivos causados por cataclismos, pandemias, actos de terrorismo o conflictos militares.

Sería necesario realizar una división equitativa de las tareas entre los Estados miembros ante las solicitudes de ayuda o repatriación procedentes de un elevado número de ciudadanos desprovistos de una representación de su propio Estado. Una prueba de esta división se hizo en las citadas directrices.

Una respuesta a esta clase de situaciones podría ser la creación de oficinas comunes, propuesta en el Informe Barnier y recogida en la ya mencionada Comunicación de 28 de junio de 2006 sobre la aplicación del Programa de La Haya[18]. El Parlamento Europeo ha respaldado propuestas similares[19].

---

[18] Véase la nota a pie de página 4.

[19] Resolución de 5 de septiembre de 2000 sobre la diplomacia común comunitaria.

La creación de oficinas comunes permitiría garantizar la coherencia de las funciones y economizar en los costes fijos de las estructuras de las redes diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

Las funciones de estas oficinas comunes podrían basarse en un sistema de suplencia entre los Estados miembros, de modo que se concretaran las siguientes propuestas:

– En función de los países y de la presencia de representaciones de los Estados miembros, estas oficinas podrían ubicarse en las distintas representaciones o embajadas nacionales, o en una de ellas, o compartir la delegación de la Comisión según modalidades por definir. En cualquier caso, los agentes consulares ejercerían sus funciones en oficinas comunes, bajo la autoridad de su Estado. En una primer fase podrían elegirse las cuatro zonas experimentales propuestas en el informe Barnier (el Caribe, los Balcanes, el Océano Índico y África Occidental). Estas zonas se propusieron debido a la elevada frecuentación turística europea, la representación relativamente escasa de los Estados miembros y la presencia de delegaciones de la Comisión, que podrían brindar el necesario apoyo. El programa de intercambio de personal entre los servicios diplomáticos de los Estados miembros, la Comisión y la Secretaría del Consejo podría utilizarse al efecto, en consonancia con el espíritu de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 8 de junio de 2006 sobre Europa en el mundo[20].

– Para el ejercicio de las funciones, los Estados miembros podrían elaborar y publicar a la atención de los ciudadanos normas que establezcan un sistema de suplencia y división de la carga, aplicables en las oficinas comunes de los distintos terceros países.

– Para facilitar las tareas de las oficinas comunes, podrían organizarse campañas de información en que se invite a los ciudadanos a registrarse voluntariamente, facilitando así las posibles acciones de ayuda.

– Se han adoptado importantes medidas en el marco de la política común de visados a través de decisiones del Consejo por las que se adapta la Instrucción consular común (ICC). Estas medidas específicas son un ejemplo del valor añadido que puede aportar Europa. Para compensar los inconvenientes de una insuficiente presencia consular en algunos terceros países, se ha ampliado de nuevo la posibilidad ya existente de que un Estado miembro pueda representar a otro Estado miembro y expedir visados por su cuenta[21]. Por otra parte, otras modificaciones de la ICC han tenido por efecto reforzar la cooperación consular local y conferirle un papel más importante en la aplicación de la política común de visados[22]. En el marco de una prolongación de estas medidas, la Comisión presentó recientemente una serie de iniciativas destinadas a completar el acervo existente en la materia. Se trata en primer lugar de una propuesta para el establecimiento de centros comunes de recepción de las solicitudes de visado[23] orientada a facilitar la introducción de la biométrica y a extender el ámbito de aplicación de la representación. Se presentó

---

20 COM (2006) 278 final - Europa en el Mundo - Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad.

21 Decisión 2004/15 de 22.12.2003, DO L 5 de 9.1.2004.

22 Decisión 2002/585 de 16.7.2002, relativa a la cooperación con las agencias de viaje (DO L 187 de 16.7.2002), y Decisión 2004/17 de 22.12.2003, que instaura el requisito de posesión de un seguro viaje (DOL 5 de 9.1.2004).

23 COM(2006) 269 final de 31.5.2006.

seguidamente una propuesta de Reglamento por el que se establece un Código de visados, que es un único instrumento para la revisión y reagrupamiento del conjunto de las disposiciones relativas a los procedimientos de expedición de visados[24]. La propuesta de Código apunta, en particular, a reforzar y agilizar la cooperación consular local en materia de visados. A largo plazo, habrá que examinar la convergencia entre la evolución hacia oficinas comunes desde el punto de vista de la protección consular y la relativa a los centros comunes en el marco de la política de visados.

[24] COM(2006) 403 final de 13.7.2006.

Medidas propuestas:

- **Creación de "oficinas comunes" en una primera fase en el Caribe, los Balcanes, el Océano Índico y África Occidental**
- **Publicación de las normas por las que se establece un sistema de suplencia entre los Estados miembros en los terceros países**
- **Campañas de información en que se anima a los ciudadanos a registrarse en la oficina común**
- **A largo plazo, asunción por las oficinas comunes de funciones consulares, como la emisión de visados o la legalización de los documentos**

4.2. Formación de los funcionarios de los Estados miembros

Para garantizar una formación adecuada, especialmente por lo que se refiere al personal de las "oficinas comunes", la Comisión podría organizar actividades de formación común destinadas a los funcionarios de los Estados miembros y de la Instituciones comunitarias y consagradas, por ejemplo, a los controles en las fronteras exteriores de la UE, la repatriación de los restos mortales o el contenido del derecho a la protección diplomática y consular.

Medida propuesta:

- **Formación destinada a los funcionarios de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias**

5. CONSENTIMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE LOS TERCEROS PAÍSES

Para la aplicación del artículo 20 del Tratado CE se requiere el consentimiento de los terceros países.

Un principio general de Derecho internacional es que la protección de un ciudadano de un Estado por otro Estado está supeditada al consentimiento del tercer país[25].

El artículo 20 del Tratado CE impone a los Estados miembros la obligación de entablar las negociaciones internacionales necesarias al efecto.

Así pues, en principio, cada Estado miembro debe entablar negociaciones bilaterales[26] con los terceros países. Pero también sería posible negociar la inserción en los acuerdos mixtos celebrados por la Comunidad y sus Estados miembros de una cláusula estándar de consentimiento para la protección diplomática y consular comunitaria. En virtud de esta cláusula, los terceros países aceptarían que los ciudadanos de la Unión pudieran ser asistidos por cualquier Estado miembro representado in situ.

Un caso específico se refiere al apresamiento de los barcos de pesca que enarbolan pabellón de un Estado miembro y a la detención de su capitán y su tripulación. Según algunos acuerdos pesqueros, las autoridades del tercer país están obligadas a informar

---

[25] Artículo 45, letra c), y artículo 46 del Convenio de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas y artículo 8 del Convenio de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares.

[26] Estos acuerdos completan los previsto por la decisión 88/384/CE: véase apartado 3.1 de la presente COM.

a la delegación de la Comisión Europea in situ, que ejerce "un deber de protección diplomática"[27] subrayado en la sentencia "Odigitria"[28].

Es cierto que, fuera del contexto del acuerdo pesquero en el que se emitió, no puede extraerse ninguna enseñanza general de la sentencia "Odigitria". No obstante, a largo plazo, la cuestión de la aplicación de este deber de protección diplomática podría plantearse en la medida en que se derivara del ejercicio de las competencias comunitarias.

Medidas propuestas:

- **Inserción de una cláusula de consentimiento en los acuerdos mixtos celebrados con los terceros países**
- **A largo plazo: examen de las posibilidades de obtener el consentimiento de los terceros Estados para que la Unión pueda ejercer, a través de las delegaciones de la Comisión, un deber de protección en los casos relacionados con competencias comunitarias**

6. CONCLUSIONES

A través del presente Libro Verde, la Comisión propone unas pistas de reflexión sobre el refuerzo del derecho a la protección diplomática y consular comunitaria. Antes de aplicar las medidas necesarias al efecto, que requieren iniciativas por su parte o una coordinación con los Estados miembros, la Comisión desea lanzar un amplio debate público con el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión, así como con todas las partes interesadas: Estados miembros, ONG y sociedad civil, así como con los ciudadanos europeos.

Con este propósito, la Comisión desea recibir contribuciones con las diferentes posturas sobre las medidas propuestas. Tales contribuciones podrán enviarse por correo electrónico, hasta el 31/03/2007, a la siguiente dirección: "Jls-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu".

Las contribuciones recibidas se publicarán en "Your Voice in Europe" con indicación de los autores, salvo si éstos desean mantener el anonimato o solicitan que la totalidad de la contribución se considere confidencial.

Este diálogo se cerrará con la organización de una audiencia en la que participarán todos los interesados.

---

[27] Por ejemplo, el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Côte d'Ivoire sobre la pesca en aguas de Côte d'Ivoire (DOCE, L 379/90, página 3).

[28] Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, Asunto T -572/93.