



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 2 de diciembre de 2009 (04.12)
(OR. en)**

17024/09

**CO EUR-PREP 3
JAI 896
POLGEN 229**

NOTA

de:	Presidencia
a:	Consejo de Asuntos Generales/Consejo Europeo
n.º doc. prec.:	16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1
Asunto:	El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano

El proyecto del Programa de Estocolmo fue presentado por la Presidencia el 16 de octubre de 2009. El Coreper mantuvo un primer cambio de impresiones sobre el Programa durante sus reuniones de los días 21 y 22 de octubre de 2009. Con posterioridad, los Consejeros JAI examinaron el texto entero en tres reuniones, respectivamente el 30 de octubre y el 6 y el 13 de noviembre. El Coreper ha examinado el texto también tres veces, los días 4, 11 y 20 de noviembre.

En su sesión de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior mantuvo un extenso cambio de impresiones sobre el Programa, que concitó un amplio consenso. Se plantearon varios problemas, por lo que el texto ha sido reelaborado, según consta en el anexo de la presente nota, de modo que reflejara dichos debates. Por la presente, la Presidencia somete al Consejo de Asuntos Generales y al Consejo Europeo el resultado de dichos debates, con miras a la aprobación del Programa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 del TFUE, y a su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Programa de Estocolmo

Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano

1. Hacia una Europa de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia

El Consejo Europeo insiste en la prioridad que concede al desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una preocupación central de los ciudadanos de los Estados reunidos en la Unión.

Basándose en los logros de los programas de Tampere y La Haya, hasta el momento se han realizado **progresos significativos** en este ámbito. En el espacio Schengen se han suprimido los controles de las fronteras interiores, y las fronteras exteriores de la UE se gestionan ahora de manera más coherente. Con el desarrollo del Enfoque Global de la Migración, la dimensión exterior de la política de migración de la UE se centra en el diálogo y las asociaciones con terceros países, sobre la base de intereses comunes. Se han adoptado medidas significativas para la creación de un sistema europeo común de asilo. Organismos europeos como Europol, Eurojust, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Frontex han alcanzado la madurez operativa en sus respectivos ámbitos de actividad. La cooperación en Derecho civil está facilitando la vida diaria de los ciudadanos y la cooperación policial proporciona una seguridad mayor.

A pesar de estos y otros logros importantes en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, **Europa aún debe hacer frente a otros retos**. Éstos deben afrontarse de forma global. Es necesario pues seguir esforzándose para mejorar la coherencia entre las políticas comunitarias. Además, debe intensificarse la cooperación con los países socios.

Es hora, por lo tanto, de que una nueva agenda permita a la Unión y a sus Estados miembros aprovechar los logros obtenidos y enfrentarse a los desafíos futuros. Con este fin, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo Programa plurianual que se conocerá como **el Programa de Estocolmo**, para el período 2010-2014.

El Consejo Europeo celebra que, a partir de la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa**¹, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales vayan a desempeñar un papel más importante. Los ciudadanos y las asociaciones representativas tendrán más posibilidades de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, de conformidad con el artículo 11 del TUE. Ello acentuará el carácter abierto y democrático de la Unión Europea en beneficio de sus pueblos.

El Tratado facilita el proceso de alcanzar los objetivos que se resumen en el presente Programa, tanto para las instituciones como para los Estados miembros. Queda confirmado el papel de la Comisión de preparación de las iniciativas, así como el derecho de los Estados miembros, en grupos de siete al menos, a presentar propuestas legislativas. El proceso legislativo queda mejorado mediante el recurso, en la mayoría de los sectores, al procedimiento de codecisión, lo que otorga al Parlamento Europeo una intervención plena. Los Parlamentos nacionales desempeñarán un papel cada vez más importante en el proceso legislativo. Al elevar también las funciones del Tribunal de Justicia, mejorará la capacidad europea de ejecutar íntegramente las medidas en este ámbito y aumentará la coherencia de la interpretación.

Las instituciones europeas deben aprovechar todas las posibilidades que brinda el Tratado de Lisboa de reforzar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en beneficio de los ciudadanos de la UE.

El presente programa define unas directrices estratégicas para la planificación legislativa y operativa dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de conformidad con el artículo 68 del TFUE.

1.1 Prioridades políticas

El Consejo Europeo considera que una prioridad para los próximos años será **centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa.** Es de vital importancia que las medidas policiales y las medidas destinadas a salvaguardar los derechos individuales, el Estado de Derecho y las normas de protección internacionales vayan unidas en la misma dirección y se refuercen mutuamente.

¹ Por su nombre usual, el Tratado es, en realidad, dos tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por motivos de facilidad de lectura, en el Programa se usan, a veces, las expresiones "el Tratado de Lisboa" o "el Tratado".

Toda acción futura se centrará en el ciudadano y en aquellas otras personas frente a quienes la UE tiene una responsabilidad. En los años próximos, la UE deberá obrar teniendo presentes las siguientes prioridades:

Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales: La ciudadanía europea debe llegar a ser una realidad tangible. El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales. La ampliación del espacio Schengen debe proseguir. el respeto de la persona y de la dignidad humana, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos , constituye un valor esencial. Se deberá, por ejemplo, preservar el ejercicio de estas libertades y la esfera privada del ciudadano más allá de las fronteras nacionales, en especial por lo que respecta a la protección de datos. Deben tenerse en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables, y los ciudadanos europeos y otros deberán poder ejercer plenamente sus derechos específicos dentro de la Unión Europea, e incluso, cuando corresponda, fuera de la Unión.

Una Europa de la ley y la justicia: El logro de una zona europea de la justicia debe consolidarse para superar la fragmentación actual. Debería darse prioridad a los mecanismos destinados a facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión. Es necesario también mejorar la cooperación entre los profesionales del Derecho, así como su formación, y movilizar recursos para poner fin a los obstáculos al reconocimiento de los actos jurídicos en otros Estados miembros.

Una Europa que protege: Debería elaborarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión y así proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos europeos y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal, con objeto de hacer a Europa más segura. Asimismo, la Unión Europea debe basar su trabajo en la solidaridad entre los Estados miembros y aplicar íntegramente el artículo 222 del TFUE.

Acceso a Europa en un mundo globalizado: El acceso a Europa de los empresarios, los turistas, los estudiantes, los científicos, los trabajadores, las personas que necesitan protección internacional, y las demás que tengan interés legítimo en acceder al territorio de la UE debe hacerse más efectivo y eficaz. A la vez, la Unión y sus Estados miembros tienen que garantizar a sus ciudadanos la seguridad. Para estos fines debe concebirse una gestión integrada de las fronteras y una política de visados.

Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo: Un objetivo político clave para la Unión Europea sigue siendo el desarrollo de una política de migración europea previsora y global, basada en la solidaridad y la responsabilidad. Debe acometerse la aplicación efectiva de todos los instrumentos jurídicos correspondientes, y deben emplearse al máximo las agencias y oficinas correspondientes que actúan en este ámbito. La migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo proporciona una base clara para la evolución futura en este ámbito. Europa necesitará una política que responda a las prioridades y necesidades de los Estados miembros y permita a los inmigrantes desarrollar plenamente su potencial. Las personas que necesiten protección deben tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. Además, para mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la UE, es necesario impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal, pues la UE soporta una presión cada vez mayor de los flujos de inmigración ilegal, en particular los Estados miembros de sus fronteras exteriores, incluidas sus fronteras meridionales, según las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2009.

El papel de Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior: La importancia de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia pone de relieve la necesidad de una mayor integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión Europea. La dimensión exterior es fundamental para hacer frente a los desafíos más importantes que tenemos ante nosotros y para dar a los ciudadanos de la UE más posibilidades de trabajar y hacer negocios con los países de todo el mundo. La dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería, en particular ser tenida en cuenta los demás aspectos de la política exterior de la UE y ser totalmente coherente con los mismos.

1.2 Los instrumentos

La aplicación del próximo Programa plurianual requiere, para culminarse con éxito, los siguientes instrumentos.

1.2.1 Confianza mutua

La confianza mutua entre autoridades y servicios de los diversos Estados miembros, así como entre los responsables de la toma de decisiones, es la base para una cooperación eficaz en este ámbito. Asegurar la confianza y encontrar nuevas maneras para aumentarla y para desarrollar la comprensión mutua entre los distintos sistemas de los Estados miembros será por lo tanto uno de los principales retos para el futuro.

1.2.2 Aplicación

Es necesario prestar una atención creciente en los próximos años a la **aplicación, ejecución y evaluación completas y efectivas de los instrumentos existentes**. Debería garantizarse la transposición jurídica utilizando en la mayor medida posible, cuando sea necesario, los instrumentos institucionales existentes.

Además, en el futuro deben reducirse los plazos para responder a las necesidades de los ciudadanos y las empresas. La Unión debe centrarse en la determinación de las necesidades de los ciudadanos y los profesionales y en las respuestas adecuadas. Para el desarrollo de la acción en el nivel de la Unión debería aprovecharse la pericia de los Estados miembros y estudiarse una serie de medidas, entre ellas soluciones de carácter no legislativo como los manuales convenidos, la puesta en común de las mejores prácticas (entre otras cosas, aprovechamiento máximo de la Red Judicial Europea) y los proyectos regionales que tratan esas necesidades, en particular cuando puedan dar lugar a una respuesta rápida.

1.2.3 Legislación

En general, las nuevas iniciativas legislativas, **vengan de la Comisión o de los Estados miembros cuando así lo dispone el Tratado**¹, sólo deberían presentarse tras la comprobación del respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, una minuciosa preparación, que incluya evaluaciones previas de impacto, que implique también la definición de las necesidades y descripción de las consecuencias financieras, y que recurra a la pericia de los Estados miembros. Es fundamental evaluar las consecuencias de las nuevas iniciativas legislativas para las cuatro libertades del Tratado y garantizar que dichas iniciativas sean totalmente compatibles con los principios del mercado interior.

El Consejo Europeo considera que el desarrollo de la legislación en el espacio de libertad, seguridad y justicia es impresionante, pero presenta fallos de superposición y cierta falta de coherencia. Además, podría mejorarse la **calidad de la legislación**, incluido el lenguaje utilizado en algunos de los actos jurídicos.

¹ Por motivos de legibilidad, el Programa atribuye el derecho de iniciativa sólo a la Comisión. Ello no impide a los Estados miembros adoptar iniciativas conforme al artículo 76 del TFUE.

Debería plantearse un estudio horizontal de los instrumentos adoptados, en su caso, para **mejorar la coherencia y la consolidación de la legislación**. La coherencia jurídica y la facilidad de acceso son especialmente importantes. **La mejora de la legislación y los principios legislativos** debería consolidarse en todo el procedimiento de toma de decisiones. El acuerdo interinstitucional sobre la simplificación alcanzado entre las instituciones de la UE debería aplicarse íntegramente. Todas las instituciones de la UE deberían hacer un esfuerzo en todas las etapas del procedimiento interinstitucional para elaborar la legislación de la UE **en un lenguaje claro y comprensible**.

1.2.4 Aumento de la coherencia

El Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a aumentar la coordinación interna para lograr una mayor **coherencia** entre los elementos externo e interno del trabajo sobre libertad, seguridad y justicia. La misma necesidad de coherencia y mejora de la coordinación existe para las agencias de la UE (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, el Observatorio Europeo de las Drogas de Lisboa, la futura Oficina Europea de Apoyo al Asilo y la Agencia de los Derechos Fundamentales). El Consejo debe ejercer una mayor supervisión política de las agencias, por ejemplo, redactando unas conclusiones sobre los informes anuales. Por lo que respecta a la supervisión de algunas agencias por el Parlamento Europeo se aplican unas normas especiales.

1.2.5 Evaluación

El Tratado de Lisboa establece que pueden adoptarse medidas para que los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, emprendan **una evaluación objetiva e imparcial de la ejecución de las políticas en este ámbito**, en especial para promover la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo. El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales deberán ser informados del contenido y de los resultados de las evaluaciones. El Consejo Europeo considera que estos mecanismos de evaluación deberían evitar las duplicaciones y abarcar, a la larga, todas las políticas de este ámbito. Debería existir también un sistema eficaz de seguimiento de esas evaluaciones.

Tiene que haber una evaluación de la eficacia de los instrumentos jurídicos adoptados a escala de la Unión. La evaluación también resulta necesaria para determinar si existe algún obstáculo para el buen funcionamiento del espacio judicial europeo. Debe centrarse en los problemas particulares, facilitando con ello la aplicación íntegra del principio de reconocimiento mutuo. Debe proseguirse la cooperación judicial en materia penal, como primer ámbito de evaluación, pero tendrán que seguir otras políticas, como el respeto de los procedimientos de asilo en la legislación correspondiente. Los procedimientos de evaluación deben adaptarse a la política de que se trate, cuando sea necesario.

El Consejo Europeo insta a la Comisión:

- a presentar una o varias propuestas en virtud del artículo 70 del TFUE, relativas a la evaluación de las políticas con arreglo al Título V del TFUE. Estas propuestas deberían incluir, en su caso, un mecanismo de evaluación basado en el conocido sistema de evaluación por homólogos. La evaluación debería llevarse a cabo periódicamente, incluir un sistema de seguimiento eficaz, y facilitar la comprensión de los sistemas nacionales para determinar las prácticas idóneas y los obstáculos a la cooperación. Los profesionales deberían poder contribuir a las evaluaciones. El Consejo debería tener, en principio, una función directiva en el proceso de evaluación y, en particular, en su seguimiento.

Debe evitarse toda duplicación otros mecanismos de evaluación, pero deben procurarse sinergias y cooperación, en particular, con el trabajo del Consejo de Europa. La Unión debería participar activamente en el trabajo de los organismos de supervisión del Consejo de Europa y contribuir a los mismos.

1.2.6 Formación

Para estimular una auténtica cultura judicial y policial europea, es fundamental reforzar la formación en las cuestiones relacionadas con la UE y hacerla sistemáticamente accesible a todas las profesiones que intervienen en la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ello afectará a los jueces, los fiscales, los funcionarios judiciales, los agentes de policía y de aduanas y los guardias fronterizos.

Debe perseguirse el objetivo de ofrecer programas de formación europeos sistemáticos a todos los implicados. La Unión y sus Estados miembros deberían aspirar a que, en 2015, un número importante de profesionales haya tomado parte en un programa de formación europeo o en un intercambio con otro Estado miembro, que podría formar parte de los programas de formación que ya están vigentes. Con este fin debe recurrirse, en particular, a las instituciones de formación existentes.

Los Estados miembros tienen la responsabilidad principal a este respecto, pero la Unión debe respaldar estos esfuerzos, así como prestar apoyo financiero y asimismo poder disponer de sus propios mecanismos para complementar los esfuerzos nacionales. El Consejo Europeo considera que la UE y los aspectos internacionales de la cooperación deben formar parte de los planes de estudios nacionales. Para la formación de los jueces, los fiscales y los funcionarios judiciales, es importante preservar la independencia judicial, y a la vez, debe ponerse énfasis en la dimensión europea para los profesionales que recurren con frecuencia a los instrumentos europeos. CEPOL y Frontex deben desempeñar un papel fundamental en la formación de funcionarios de policía y guardias de fronteras, con el fin de dar a la formación una dimensión europea. La formación de los guardias de fronteras y funcionarios de aduanas es de particular importancia con miras a favorecer una visión común de la gestión integrada de las fronteras. Podrían buscarse soluciones en el ámbito europeo, con el fin de reforzar los programas de formación europeos. También deben desarrollarse los programas de aprendizaje en línea y los materiales de formación comunes para formar a los profesionales en los mecanismos europeos.

El Consejo Europeo insta a la Comisión:

- a proponer un plan de acción para elevar considerablemente el nivel de la formación europea e intercambiar sistemáticamente los programas en la Unión. El plan debe proponer el modo de garantizar que a un tercio de todos los policías que intervienen en la cooperación policial europea y a la mitad de los jueces, fiscales y funcionarios judiciales que intervienen en la cooperación judicial europea, así como a la mitad de los demás profesionales que intervienen en la cooperación europea, se les puedan ofrecer programas de formación europeos;
- estudiar qué puede definirse como programa de formación europeo, y proponer, en el plan de acción, el modo de desarrollar esta idea para darle dimensión europea;
- crear programas específicos de intercambio del estilo del "Erasmus", en los que podrían participar Estados no pertenecientes a la UE y en especial los países candidatos y los países con los cuales la Unión ha celebrado acuerdos de asociación y cooperación;
- asegurarse de que la participación en cursos, ejercicios y programas conjuntos de intercambio se decida sobre la base de los cometidos y no dependa de los criterios particulares de un sector.

1.2.7 Comunicación

En general los logros en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia son de gran importancia para los ciudadanos, las empresas y los profesionales. El Consejo Europeo invita por lo tanto a todas las instituciones, y en especial a la Comisión así como a los Estados miembros, a que examinen las formas de **comunicar mejor a los ciudadanos y a los profesionales los resultados concretos** de la política en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. Se pide a la Comisión que conciba una estrategia sobre el mejor modo de explicar a los ciudadanos de qué modo pueden beneficiarse de los nuevos instrumentos y marcos jurídicos, por ejemplo mediante el recurso a la justicia en red y al portal europeo de Justicia.

1.2.8 Diálogo con la sociedad civil

El Consejo Europeo insta a las instituciones de la Unión, en el marco de sus respectivas competencias, a entablar un **diálogo** abierto, transparente y **regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil**. La Comisión debería establecer mecanismos específicos, como el Foro Europeo de Justicia, para reforzar el diálogo en aquellos ámbitos en los que estos mecanismos son los adecuados.

1.2.9 Financiación

El Consejo Europeo subraya que el Programa de Estocolmo debe financiarse dentro de las rúbricas y los límites máximos del marco financiero actual. Muchas de las medidas y de las acciones del Programa pueden ejecutarse haciendo un uso más eficaz de los instrumentos y fondos existentes. El Consejo Europeo observa que las **perspectivas financieras** actuales expiran a finales de 2013, y subraya su intención de reflejar los objetivos del Programa de Estocolmo. El Programa no prejuzga sin embargo las negociaciones para la próxima perspectiva financiera.

El Consejo Europeo considera además que los procedimientos para la aplicación a los programas de financiación, sin dejar de tener en cuenta la experiencia de los Estados miembros, deberían ser transparentes, flexibles y coherentes, deben ser racionalizados y debe facilitarse su acceso para las administraciones, los socios establecidos y los profesionales, mediante la difusión activa de unas directrices claras, un mecanismo de identificación de los socios y programación precisa. El Consejo Europeo pide a la Comisión que examine los medios apropiados para alcanzar este objetivo.

Dentro de las próximas perspectivas financieras, debería estudiarse la mejor manera de diseñar los instrumentos financieros a fin de garantizar un apoyo adecuado a proyectos operativos desarrollados fuera de la Unión que mejoren la seguridad de la Unión, en particular en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Deberían estudiarse con detenimiento los modos y medios de acelerar la reacción de la UE a los acontecimientos urgentes en este ámbito, en cuanto a asistencia financiera, y a los modos de facilitar asistencia técnica a la aplicación mundial de los convenios internacionales, como los relativos al terrorismo.

1.2.10 Plan de acción

A la luz del Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar rápidamente en el primer semestre de 2010 **un plan de acción**, que deberá adoptar el Consejo. Este plan de acción traducirá los objetivos y las prioridades del Programa de Estocolmo en acciones concretas, con un calendario claro para su adopción y aplicación. Éste deberá incluir una propuesta de calendario para la transformación de instrumentos con un nuevo fundamento jurídico.

1.2.11 Revisión del Programa de Estocolmo

El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar antes de junio de 2012 una **revisión intermedia** de la ejecución del Programa de Estocolmo. Los programas del trío presidencial y los programas legislativos de la Comisión deberían hacerse públicos lo antes posible para permitir a los Parlamentos nacionales tener una visión anticipada de las propuestas.

2. Promover los derechos de los ciudadanos: a. una Europa de los derechos

2.1 Una Europa basada en los derechos fundamentales

La Unión Europea está basada en valores comunes y en el respeto de los derechos fundamentales. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la rápida adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos es de importancia crucial. Ello reforzará la obligación que incumbe a la Unión, incluidas sus instituciones, de asegurarse de que en todos sus sectores de actividad se promuevan de forma activa los derechos fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrán seguir desarrollándose en sintonía, reforzando la creación de un sistema europeo uniforme de derechos humanos y fundamentales, basado en el Convenio Europeo y en los establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El Consejo Europeo invita:

- a la Comisión a que presente urgentemente una propuesta sobre la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos
- a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, a asegurarse de que las iniciativas legales sean compatibles con los derechos fundamentales en todo el proceso legislativo, reforzando la aplicación de la metodología para una supervisión sistemática y rigurosa del cumplimiento del Convenio y de los derechos establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El Consejo Europeo invita a las instituciones de la UE a

- aprovechar plenamente la pericia de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y consultar, en su caso, a la Agencia, con arreglo a su mandato, lo relativo al desarrollo de medidas y normas legislativas que tengan repercusiones en los derechos fundamentales, así como utilizarla para la comunicación a los ciudadanos de cuestiones relativas a los derechos humanos que afecten a su vida cotidiana
- proseguir los esfuerzos de la UE para conseguir la abolición de la pena de muerte, la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes,
- seguir apoyando y promoviendo la actividad de la Unión y de los Estados miembros contra la impunidad y luchando contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra en este contexto, promover la cooperación entre los Estados miembros, los terceros países y los tribunales internacionales en este ámbito, y en particular la Corte Penal Internacional, y desarrollar el intercambio de información judicial y de las mejores prácticas en relación con el enjuiciamiento, por medio de la red europea de puntos de contacto, de los reos de delitos de genocidio y de crímenes de lesa humanidad y de guerra.

La Unión es un espacio de valores compartidos, valores que son incompatibles con los crímenes de lesa humanidad, de genocidio y de guerra, entre ellos los cometidos por los regímenes totalitarios. Cada Estado miembro tiene su propio punto de vista sobre esta cuestión pero, en aras de la reconciliación, la memoria de estos crímenes debe ser colectiva, compartida y promovida, siempre que sea posible, por todos nosotros. La Unión debe desempeñar el papel de propiciador.

El Consejo Europeo invita a la Comisión

- a examinar, y a informar al Consejo en 2010 de si es necesario formular nuevas propuestas relativas a la expresión pública de la aprobación, negación o trivialización grosera, de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra cometidos contra un grupo de personas definido por referencia a criterios que no sean la raza, el color, la religión, ascendencia u origen nacional o étnico, como la posición social o las ideas políticas.

2.2 Pleno ejercicio del derecho a la libre circulación

El derecho a la libre circulación de los ciudadanos y sus familiares en la Unión Europea es uno de los principios fundamentales en los que se basa la Unión y una de las libertades fundamentales de la ciudadanía europea. Los ciudadanos de la Unión tiene derecho a desplazarse y a residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en su Estado miembro de residencia, derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de otros Estados miembros, etc. En el ejercicio de estos derechos se garantiza a los ciudadanos la igualdad de trato a los nacionales en las condiciones establecidas por el Derecho de la Unión. La aplicación efectiva de la legislación europea correspondiente es, por lo tanto, prioritaria.

Como ha observado el Parlamento Europeo, la cooperación de Schengen, que ha suprimido los controles en fronteras en gran parte de la UE, es un logro fundamental del espacio de libertad, seguridad y justicia. El Consejo Europeo recuerda su adhesión a la idea de seguir ampliando el espacio Schengen. Siempre que se hayan cumplido todos los requisitos para aplicar el acervo de Schengen, el Consejo Europeo insta al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión a adoptar todas las medidas necesarias para permitir la abolición de los controles en las fronteras interiores a los Estados miembros restantes que hayan declarado su disposición a adherirse al espacio Schengen sin demora.

Es necesario asistir a los ciudadanos europeos cuando se enfrentan a las gestiones administrativas o jurídicas con motivo del ejercicio del derecho a la libre circulación. En el marco del Tratado, deben retirarse los obstáculos que limitan el ejercicio de este derecho en la vida cotidiana.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- supervisar la ejecución y la aplicación de estas normas para garantizar el derecho a la libre circulación.

La obtención del derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión para los ciudadanos y sus familiares es una ventaja inherente al ejercicio del derecho de libre circulación. No obstante, el objetivo de dicho derecho es evitar la elusión de las normas de inmigración. La libertad de circulación no sólo otorga derechos, sino también impone obligaciones a quienes se benefician de ella; es preciso evitar los abusos y los fraudes. Los Estados miembros deben salvaguardar y proteger más el derecho de libre circulación, colaborando entre sí y con la Comisión para luchar contra los actos delictivos con medidas enérgicas y proporcionadas, dentro del respeto del Derecho aplicable.

Por ello, el Consejo Europeo invita además a la Comisión:

- a observar la ejecución y aplicación de estas normas para evitar los abusos y los fraudes,
- a estudiar los mejores modos de intercambiar información, entre otras cosas, sobre los permisos de residencia y la documentación y la manera de ayudar a las autoridades de los Estados miembros a hacer frente de manera efectiva al abuso de este derecho fundamental.

Con este objetivo en mente, los Estados miembros deberían también supervisar de cerca la aplicación íntegra y correcta del acervo vigente y hacer frente a los posibles abusos y fraudes respecto del derecho de libre circulación de personas e intercambiar información y estadísticas sobre estos abusos y fraudes. Si se detectan tendencias sistemáticas al abuso y al fraude del derecho de libre circulación, los Estados miembros deberán informar de ellas a la Comisión, que sugerirá al Consejo modos de tratarlas por los medios más apropiados.

2.3 Convivir en un espacio que respete la diversidad y proteja a los más vulnerables

Puesto que la diversidad enriquece a la Unión, la UE y sus Estados miembros deben proporcionar un entorno seguro donde se respeten las diferencias y se proteja a los más vulnerables. Las medidas para hacer frente a la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia deben aplicarse firmemente.

2.3.1 Racismo y xenofobia

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a informar durante el período del Programa de Estocolmo sobre la transposición de la Decisión marco de 2008 relativa al racismo y la xenofobia antes del 28 de noviembre de 2013 y, en su caso, formular propuestas para su modificación
- a aprovechar plenamente los instrumentos existentes, en particular los programas de financiación para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Los Estados miembros deberían aplicar la Decisión marco cuanto antes, y a más tardar el 28 de noviembre de 2010.

2.3.2 Derechos del niño

Los derechos del niño, es decir, el principio de que el mayor interés del niño es el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo, la no discriminación y el respeto por el derecho de los niños a expresar sus opiniones y a ser genuinamente escuchados en todos los asuntos que les afecten según su edad y nivel de desarrollo, según se establece en la Carta y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, afectan a todas las políticas de la UE. Deben tenerse en cuenta de forma sistemática y estratégica, con objeto de llegar a un planteamiento integrado. La comunicación de la Comisión "Hacia una estrategia de la UE sobre los derechos del niño" (2006) refleja consideraciones importantes a este respecto. Debería elaborarse una estrategia ambiciosa de la UE sobre los derechos del niño.

El Consejo Europeo insta a la Comisión a:

- describir medidas, a las que la Unión pueda aportar valor añadido, para proteger y promover los derechos del niño. Habría que prestar especial atención a los niños en situaciones particularmente vulnerables, en particular a los niños que son víctimas de la explotación sexual y del maltrato, así como a los niños que son víctimas de la trata y a los menores no acompañados en el contexto de la política de inmigración.

Por lo que respecta al secuestro interparental, además de aplicar efectivamente los instrumentos jurídicos en vigor en este ámbito, debe estudiarse la posibilidad de recurrir a la mediación familiar en el nivel internacional, sin dejar de tener en cuenta las buenas prácticas de los Estados miembros. La Unión debe seguir desarrollando mecanismos de alerta relativos al secuestro criminal de niños, fomentando la cooperación entre las autoridades nacionales y la compatibilidad de los sistemas.

2.3.3 Grupos vulnerables

Todas las formas de discriminación son inaceptables. La UE y los Estados miembros deben hacer un esfuerzo concertado para integrar plenamente en la sociedad a los grupos vulnerables, en especial a la comunidad gitana, promoviendo su inclusión en el sistema de educación y en el mercado laboral y adoptando medidas para prevenir la violencia en contra de ellos. Con este fin, los Estados miembros deberían asegurarse de que se aplique correctamente la legislación existente para abordar la posibilidad de discriminaciones. La UE brindará apoyo práctico y promoverá las mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros a lograr lo anterior. La sociedad civil tendrá que desempeñar un papel especial.

Los grupos vulnerables en situaciones particularmente expuestas, como las mujeres víctimas de la violencia o de la mutilación genital, o las que sufren daños en un Estado miembro del cual no sean nacionales o residentes, necesitan también mayor protección, incluida la protección jurídica. Se les proporcionará una ayuda financiera apropiada a través de los programas de financiación disponibles.

Debería evaluarse la necesidad de nuevas propuestas en relación con los adultos vulnerables teniendo cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Convenio de La Haya de 2000 sobre la protección internacional de los adultos por aquellos Estados miembros que son parte o lo serán en el futuro. Se anima a los Estados miembros a adherirse al Convenio cuanto antes.

2.3.4 Víctimas de delitos, incluidos los de terrorismo

Las personas más vulnerables o que se encuentran en situaciones particularmente expuestas, como aquellas sujetas a una violencia repetida en las relaciones personales, las víctimas de violencia de género o las víctimas de otros tipos de delitos en un Estado miembro del cual no son nacionales o residentes, necesitan un apoyo especial y protección jurídica. Las víctimas del terrorismo necesitan también atención, apoyo y reconocimiento social particulares. Es necesario un planteamiento integrado y coordinado, en consonancia con lo indicado en las conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la Unión Europea para garantizar el ejercicio de los derechos y un mayor apoyo a las personas víctimas de un delito.

El Consejo Europeo insta a la Comisión y a los Estados miembros:

- a examinar los modos de mejorar la legislación y las medidas prácticas de apoyo a la protección de las víctimas, y de mejorar la aplicación de los instrumentos existentes
- a dar mejor apoyo a las víctimas por otros medios, acaso mediante las redes europeas existentes que dan apoyo práctico, y a presentar propuestas en este sentido
- a estudiar la posibilidad de crear un único instrumento jurídico global sobre la protección de las víctimas, fundiendo la Directiva sobre indemnización a las víctimas y la Decisión marco sobre las víctimas, sobre la base de una evaluación de los dos instrumentos.

Debería hacerse un uso cada vez mayor de los programas de financiación de conformidad con los marcos jurídicos respectivos.

2.4 Derechos de las personas en los procesos penales

La protección de los derechos de los sospechosos y acusados en los procesos penales es un valor fundamental de la Unión, imprescindible para mantener la confianza mutua entre los Estados miembros y la confianza del ciudadano en la Unión Europea. El Consejo Europeo acoge por lo tanto con satisfacción la adopción por el Consejo del Plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados en los procesos penales que, cuando se aplique plenamente, reforzará los derechos de las personas en los procesos penales. Este Plan de trabajo formará parte en adelante del Programa de Estocolmo.

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a presentar las propuestas previstas en el Plan de trabajo para su rápida aplicación, en las condiciones establecidas en el mismo
- a examinar nuevos elementos de los derechos procesales mínimos para los acusados y sospechosos, y estudiar si es preciso abordar otras cuestiones, por ejemplo en lo que se refiere a la presunción de inocencia, para fomentar una mejor cooperación en este ámbito.

2.5 Proteger los derechos del ciudadano en la sociedad de la información

Cuando se trata de evaluar la intimidad del individuo en el espacio de libertad, seguridad y justicia, prevalece el derecho a la libertad. El derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos están inscritos en la Carta de los Derechos Fundamentales. Por lo tanto, la Unión debe responder al reto planteado por el intercambio creciente de datos personales y la necesidad de garantizar la protección de la vida privada. La Unión debe asegurar una estrategia global para proteger los datos dentro de la UE y en sus relaciones con otros países. En esas circunstancias, debe fomentar la aplicación de los principios establecidos en los instrumentos correspondientes de la UE relativos a la protección de los datos y en el Convenio del Consejo de Europa, de 1981, sobre la protección de los datos, así como promover la adhesión a dicho Convenio. También debe prever y regular las circunstancias en que se justifica la interferencia de los poderes públicos con el ejercicio de estos derechos, así como aplicar los principios de la protección de los datos en el ámbito privado.

La Unión debe hacer frente a la necesidad creciente de intercambio de datos personales sin dejar de garantizar el máximo respeto por la protección de la vida privada. El Consejo Europeo está convencido de que los avances tecnológicos no sólo suponen un nuevo reto para la protección de los datos personales, sino que ofrecen también nuevas posibilidades para proteger mejor estos datos.

Principios básicos como la limitación en función del objetivo, la proporcionalidad, la legitimidad del tratamiento de datos, los límites del periodo de almacenamiento, la seguridad y la confidencialidad, así como el respeto a los derechos individuales, el control por unas autoridades de supervisión nacionales independientes y el acceso a recurso judicial efectivo deben quedar garantizados, y debe establecerse un sistema general de protección. Estos asuntos se tratan también en el contexto de la Estrategia de la UE para la gestión de la información, establecida en el Capítulo 4.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- evaluar el funcionamiento de los distintos instrumentos sobre protección de datos y presentar, en caso necesario, otras iniciativas legislativas y no legislativas para mantener la aplicación efectiva de los principios mencionados,
- proponer una Recomendación para la negociación de acuerdos en materia de protección y, en caso necesario, de puesta en común de datos con fines de represión de delitos con los Estados Unidos de América, que desarrolle el trabajo ya realizado en el Grupo de contacto de alto nivel UE-USA para la protección de datos,
- estudiar los elementos centrales de unos acuerdos de protección de datos con terceros países con fines de represión del delito, que pueden incluir, en caso necesario, los datos en manos privadas, partiendo de un nivel elevado de protección de los datos,
- mejorar el cumplimiento de los principios de protección de datos mediante el desarrollo de nuevas tecnologías apropiadas, mejorando la cooperación entre los sectores público y privado, en particular en el ámbito de la investigación,
- estudiar la introducción de un sistema europeo de certificación para tecnologías, productos y servicios "respetuosos de la intimidad",
- realizar campañas de información, en particular para sensibilizar al público.

Desde un punto de vista más amplio, la Unión debe ser un motor para el desarrollo y la promoción de normas internacionales de protección de los datos personales, basadas en los correspondientes instrumentos de la UE sobre protección de los datos y en el convenio del Consejo de Europa de 1981, y para la celebración de los instrumentos bilaterales o multilaterales adecuados.

2.6 Participación en la vida democrática de la Unión

El Consejo Europeo recuerda que la transparencia de las decisiones, el acceso a los documentos y la buena administración contribuyen a la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión. Asimismo, el derecho de iniciativa ciudadana europea creado por el artículo 11 del TUE establecerá un nuevo mecanismo de participación ciudadana. Éste debe realizarse rápidamente.

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a examinar la mejor manera de garantizar la transparencia de la toma de decisiones, el acceso a los documentos y la buena administración de justicia a la luz de las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa, y a formular las oportunas propuestas con tal fin.

Con vistas a las elecciones europeas de 2014, debería estudiarse detenidamente cómo animar a los ciudadanos a acudir a las urnas. La participación electoral ha disminuido un 20% desde 1979, mientras las competencias de colegislación del Parlamento Europeo han aumentado considerablemente. Deberían estudiarse medidas tales como facilitar la inscripción en el censo electoral.

Además, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que, antes de diciembre de 2012,

- informe al Consejo Europeo sobre las prácticas y tradiciones nacionales relativas a las elecciones al Parlamento Europeo, y proponga, sobre la base de dicho informe, el modo de llegar a un día común de elecciones para los comicios al Parlamento Europeo. A la luz de dicho informe, el Consejo Europeo estudiará la manera de hacer avanzar con respecto a esta cuestión.

2.7 Derecho a la protección en Estados no miembros

Un ciudadano de la Unión que viaja o reside en un país no perteneciente a la UE en el que su Estado miembro no esté representado tiene derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado. Este derecho, consagrado en los Tratados, no está suficientemente dado a conocer, y es necesario seguir esforzándose para garantizar su plena aplicación. Podrían realizarse campañas de comunicación específicas sobre este derecho.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a:

- estudiar las medidas oportunas para establecer la coordinación y la cooperación necesarias a efectos de facilitar la protección consultada de conformidad con el artículo 23 del TFUE.

3. Facilitar la vida a las personas: una Europa de la ley y la justicia

El Consejo Europeo, en su sesión de Tampere (1999), declaró que un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitarían la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales, y que el principio del reconocimiento mutuo debe ser la piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal. Este principio queda ahora inscrito en el Tratado.

En el Programa de La Haya, adoptado en 2004, el Consejo Europeo observó que para que el principio de reconocimiento mutuo sea efectivo es necesario consolidar la confianza mutua desarrollando progresivamente una cultura judicial europea basada en la diversidad de los ordenamientos jurídicos y la unidad de la legislación europea. Los sistemas judiciales de los Estados miembros deberían poder converger de forma coherente y eficaz de conformidad con sus tradiciones jurídicas nacionales.

La UE debería seguir aumentando la confianza mutua en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros estableciendo derechos mínimos en caso necesario para el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, y estableciendo unas normas mínimas relativas a la definición de delito penal y de sanción penal, según lo definido en el Tratado. El espacio judicial europeo debe permitir además a los ciudadanos ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Unión sensibilizándolos respecto a sus derechos y facilitando su acceso a la justicia.

A este respecto, el Consejo Europeo insiste en la importancia horizontal de la justicia en red, que no se limita a ámbitos particulares del Derecho. Debería quedar integrada en todos los ámbitos del Derecho civil, penal y administrativo, para garantizar un mejor acceso a la justicia y mejorar la cooperación entre las autoridades administrativas y judiciales.

3.1 Fomentar la aplicación del reconocimiento mutuo

El Consejo Europeo observa con satisfacción que se ha avanzado de forma considerable para aplicar los dos programas sobre el reconocimiento mutuo adoptados por el Consejo en 2000 y subraya que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para incorporar a su Derecho nacional las normas aprobadas a escala europea. En este contexto, el Consejo Europeo insiste en la necesidad de evaluar la ejecución de estas medidas y proseguir el trabajo sobre el reconocimiento mutuo.

3.1.1 Derecho penal

Frente a la delincuencia transfronteriza, deberían redoblar los esfuerzos para aumentar la eficacia de la cooperación judicial. Los instrumentos adoptados deben ser más fáciles de utilizar y centrarse en los problemas que surgen constantemente en la cooperación transfronteriza, como cuestiones relativas a los plazos y las condiciones lingüísticas o el principio de proporcionalidad. Para mejorar la cooperación basada en el reconocimiento mutuo, también hay que resolver algunas cuestiones de principio. Por ejemplo, puede ser necesario un planteamiento horizontal relativo a ciertos problemas que aparecen repetidamente durante la negociación de los instrumentos. La aproximación, en caso necesario, del Derecho sustantivo y del Derecho procesal debería facilitar el reconocimiento mutuo.

El reconocimiento mutuo podría ampliarse a todos los tipos de sentencias y decisiones de carácter judicial, que pueden ser, según el ordenamiento jurídico, penales o administrativas.

Se puede ofrecer a las víctimas del delito o a los testigos que estén en peligro medidas especiales de protección que deberían ser efectivas en toda la Unión.

El Consejo Europeo considera que debe proseguirse la creación de un sistema general para obtener pruebas en los casos con dimensión transfronteriza, basado en el principio de reconocimiento mutuo. Los instrumentos existentes en este ámbito constituyen un sistema fragmentario. Es necesario un nuevo planteamiento, basado en el principio de reconocimiento mutuo, pero que tenga también en cuenta la flexibilidad del sistema tradicional de asistencia judicial. Este nuevo modelo podría tener un alcance más amplio y debería cubrir tantos tipos de pruebas como sea posible, teniendo en cuenta las medidas de que se trate.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- proponga, previa evaluación de impacto, un sistema general que sustituya a todos los instrumentos existentes en este ámbito, incluida la Decisión marco sobre el exhorto europeo de obtención de pruebas, que cubra, en la medida de lo posible, todos los tipos de pruebas y contenga plazos para su aplicación y limite en la medida de lo posible los argumentos para la denegación;
- estudie si hay otros medios para facilitar la admisión de pruebas en este ámbito;
- estudie si determinadas medidas de investigación podrían ser ejecutadas por la vía policial o por las autoridades judiciales del Estado miembro requirente/de emisión en conexión y de acuerdo con las autoridades del Estado de ejecución, de conformidad con el artículo 89 TFUE y, según convenga, presente las propuestas necesarias;
- estudie si las autoridades de un Estado miembro podrían, y de qué manera, obtener información rápidamente de entidades privadas o públicas de otro Estado miembro sin recurrir a medidas coercitivas o recurriendo a las autoridades judiciales del otro Estado;
- estudie los resultados de la evaluación de la orden de detención europea y, en su caso, presente propuestas para aumentar la eficacia y la protección legal de los individuos en el procedimiento de entrega, adoptando un planteamiento gradual respecto de otros instrumentos sobre reconocimiento mutuo;
- elabore un estudio global sobre los obstáculos legales y administrativos existentes a la ejecución transfronteriza de las sanciones y decisiones administrativas aplicables a las infracciones de tráfico y presente, en caso necesario, ulteriores iniciativas legislativas o de otro tipo para mejorar la seguridad vial en la Unión.

La Unión debe contemplar los intercambios de información sistemáticos y, como objetivo a largo plazo, el reconocimiento mutuo de las resoluciones de inhabilitación.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- estudie el uso de la inhabilitación a los Estados miembros y proponga al Consejo un programa de medidas, incluido el intercambio de información sobre determinados tipos de inhabilitaciones, que adopte un planteamiento a largo plazo y gradual, que conceda prioridad a los casos en los que resulte muy probable que la inhabilitación afecte a la seguridad personal o a la actividad empresarial.

En el ámbito de la cooperación judicial, el Consejo Europeo subraya la necesidad de que los Estados miembros y Eurojust apliquen plenamente la Decisión del Consejo 2009/426, de 16 diciembre de 2008, la cual, junto con el Tratado de Lisboa, ofrece una oportunidad para el desarrollo ulterior de Eurojust en los próximos años, también en lo relativo a la apertura de investigaciones y la resolución de conflictos de competencia. Sobre la base de una evaluación de la aplicación de este instrumento, podrían considerarse nuevas posibilidades de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado, incluida la atribución de nuevas competencias al miembro nacional de Eurojust, el refuerzo de las competencias del Colegio de Eurojust una creación de un ministerio público europeo.

3.1.2 Derecho civil

Por lo que se refiere a los asuntos civiles, el Consejo Europeo considera que el proceso de suprimir todas las medidas intermedias (el exequátur), debería continuar durante el período cubierto por el Programa de Estocolmo. Al mismo tiempo, la supresión del exequátur requerirá también ir acompañada por una serie de salvaguardias, que pueden ser medidas de Derecho procesal así como normas de conflicto de leyes.

Por otra parte, el reconocimiento mutuo debería ampliarse a los ámbitos que todavía no están cubiertos pero son fundamentales en la vida diaria, por ejemplo la sucesión y los testamentos, los regímenes económicos matrimoniales y las consecuencias para la propiedad en los casos de separación, teniendo en cuenta al mismo tiempo los sistemas judiciales de los Estados miembros, incluido el orden público, y las tradiciones nacionales en este ámbito.

El Consejo Europeo considera que el proceso de armonizar normas de conflicto de leyes a escala de la Unión también debería proseguir en ámbitos en los que es necesario, como la separación y el divorcio. También podría abarcar los ámbitos del derecho de sociedades, los contratos de seguros y los intereses de los valores negociables.

El Consejo Europeo subraya además la importancia de empezar a trabajar en la consolidación de los instrumentos adoptados hasta la fecha en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos civiles. Sobre todo debería mejorarse la coherencia de la legislación de la Unión racionalizando los instrumentos existentes. El objetivo debería ser garantizar la coherencia y la facilidad de utilización de los instrumentos, asegurando así una aplicación más eficaz y uniforme de los mismos.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- evalúe qué salvaguardias son necesarias para acompañar la supresión del exequátur y cómo podrían racionalizarse,
- evalúe si hay motivos para la consolidación y simplificación a fin de dar mayor coherencia a la legislación de la Unión vigente,
- haga un seguimiento del reciente estudio sobre los posibles problemas surgidos con respecto a los certificados de estado civil y el acceso a los registros de dichos documentos.

A la luz de los resultados, la Comisión podría presentar propuestas adecuadas que tengan en cuenta los diversos ordenamientos jurídicos y tradiciones de los Estados miembros. A corto plazo podría preverse un sistema que permita a los ciudadanos obtener certificados de su estado civil de forma fácil. A largo plazo, podría considerarse si es adecuado el reconocimiento mutuo de los efectos de los certificados de estado civil, por lo menos en determinados ámbitos. Los trabajos realizados por la Comisión Internacional de Estado Civil deberían tenerse en cuenta en este ámbito particular.

3.2 Reforzar la confianza mutua

El reconocimiento mutuo tiene como consecuencia que las decisiones dictadas a nivel nacional tienen un impacto en los demás Estados miembros, en particular en su sistema judicial. Por lo tanto, son necesarias medidas destinadas a consolidar la confianza mutua para aprovechar plenamente esta evolución.

La Unión debería apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la eficiencia de sus sistemas judiciales fomentando el intercambio de prácticas idóneas y el desarrollo de proyectos innovadores relativos a la modernización de la justicia.

3.2.1 Formación

La formación de magistrados (incluidos los tribunales administrativos), fiscales y demás personal judicial es esencial para reforzar la confianza mutua; véase también el capítulo 1.2.6. La Unión debería seguir apoyando y reforzando las medidas para aumentar la formación, en consonancia con los artículos 81 y 82 TFUE.

3.2.2 Desarrollo de las redes

El Consejo Europeo considera que los contactos entre altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior son de gran utilidad y deberían ser fomentados por la Unión en la medida de lo posible. En función de las estructuras nacionales, los ámbitos podrían ser los correspondientes a los jefes superiores de policía o los fiscales de mayor categoría, los jefes de los institutos de formación, los jefes de las administraciones penitenciarias o los directores generales de la administración de aduanas. Según conviniera, estas redes deberían también ser informadas de los trabajos del Comité de seguridad interior, o deberían poder tomar parte en el desarrollo de la Evaluación de la amenaza de delincuencia organizada y otros instrumentos estratégicos de la Unión. Dichas redes deberían en principio reunirse aprovechando las estructuras existentes como Europol, Eurojust y Frontex, o a invitación de la Presidencia en calidad de país anfitrión. La Unión debería seguir apoyando otras redes de profesionales que existen en este ámbito. Entre ellas cabe citar la Red Europea de Consejos del Poder Judicial y la red de presidentes de los tribunales supremos.

3.2.3 Evaluación

Como en otros ámbitos, el desarrollo del reconocimiento mutuo en materia judicial debe acompañarse de un refuerzo de la evaluación, tanto a priori como a posteriori; véase también el capítulo 1.2.5.

3.2.4 Mejora de los instrumentos

El Consejo Europeo insta al aumento de las capacidades operativas y de los instrumentos prácticos destinados a los magistrados, fiscales y demás actores implicados en el ámbito de la justicia. A tal efecto, el Consejo Europeo solicita una participación más activa de Eurojust y de las redes judiciales europeas en el Derecho civil y penal para participar en la mejora de la cooperación y de la aplicación efectiva de la legislación de la UE por parte de todos los profesionales. Deberían proseguirse los trabajos sobre la mejora de los instrumentos electrónicos que se han desarrollado hasta la fecha y ponerse a disposición los recursos necesarios para ello.

3.2.5 Aplicación

Una prioridad de la Unión debería ser la aplicación de las decisiones ya adoptadas, lo que debería hacerse de varias maneras: siguiendo más estrechamente la aplicación de la legislación de la Unión, mediante un mejor uso de los instrumentos financieros, aumentando la formación de los magistrados y de otros profesionales, y mejorando los mecanismos de evaluación y las medidas prácticas.

Sin perjuicio de las funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia, la aplicación es fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, pero como los instrumentos de reconocimiento mutuo son comunes, la Unión debería acompañar mejor su aplicación permitiendo el intercambio de experiencias y prácticas idóneas.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- velar por la puesta en común de la información mediante la elaboración de manuales o fichas descriptivas por países, en colaboración con expertos en Derecho civil y penal y con los Estados miembros, sobre el uso de los instrumentos de reconocimiento mutuo, con arreglo a las pautas seguidas para el Manual sobre la orden de detención europea. El objetivo debería ser que al término del período quinquenal se disponga de un manual o de fichas descriptivas por países para cada uno de los instrumentos que se hayan adoptado hasta ese momento.

El Consejo Europeo considera además que deberían utilizarse plenamente todos los medios modernos de comunicación electrónica, y que se debería proporcionar cuanto antes a las autoridades judiciales los medios necesarios para disponer de unas comunicaciones electrónicas seguras que permitan una correspondencia protegida. La Unión también debería insistir en el uso de la videoconferencia y en la ayuda al desarrollo de instrumentos de traducción para que sean lo más exactos posibles. Estos progresos deberían ir acompañados de la aplicación del Plan de acción sobre la justicia en red y formar parte de él. Además, deberían tomarse medidas para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes, teniendo plenamente en cuenta las normas de protección de datos, para poder localizar la dirección donde las personas tienen su residencia habitual, en relación con la notificación de documentos.

3.2.6. Reclusión

El Consejo Europeo considera necesario hacer esfuerzos para reforzar la confianza mutua y aumentar la eficacia del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la reclusión. Habría que tratar de promover el intercambio de buenas prácticas y apoyar la aplicación de las Reglas Penitenciarias Europeas, respaldadas por el Consejo de Europea. También podrían abordarse cuestiones como alternativas a la privación de libertad, proyectos piloto sobre reclusión y mejores prácticas de gestión penitenciaria. Se invita a la Comisión Europea a reflexionar más detenidamente sobre esta cuestión, en el marco de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa.

3.3 Desarrollar un conjunto básico de normas mínimas comunes

En la medida necesaria para facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en materia penal, la Unión podrá adoptar normas mínimas comunes. El Consejo Europeo considera que es necesario cierto nivel de aproximación de las legislaciones para estimular la comprensión mutua de las diversas cuestiones entre magistrados y fiscales, y permitir así la aplicación correcta del principio de reconocimiento mutuo, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.

3.3.1 Derecho penal

Las conductas delictivas, en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de tales infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes deben ser objeto de una tipificación común y niveles mínimos comunes de sanciones máximas. Estas infracciones graves son las que se contemplan en el artículo 83.1 del TFUE. Debería darse prioridad al terrorismo, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de estupefacientes, la explotación sexual de mujeres y menores y la pornografía infantil, y los delitos informáticos.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- examinar si es suficiente el nivel de aproximación con respecto a las decisiones marco adoptadas y al informe sobre la necesidad de establecer definiciones y penas comunes y estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas legislativas allí donde sea precisa una mayor aproximación.

Habría que estudiar más detenidamente la relación entre la aproximación de las infracciones o de sus definiciones y la norma de la doble tipificación en el marco del reconocimiento mutuo. Se invita a la Comisión a presentar al Consejo un informe sobre esta cuestión. Uno de los temas podría ser la necesidad y viabilidad de aproximar o definir las infracciones a las que no se aplica la doble tipificación.

Deben adoptarse disposiciones de Derecho penal cuando se consideren esenciales para proteger los intereses, si bien, por lo general, sólo debe acudir a ellas como último recurso.

También pueden establecerse normas mínimas en relación con la definición de las infracciones penales y de las sanciones cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización.

El Consejo Europeo subraya la importancia de la coherencia de las disposiciones de Derecho penal en los distintos instrumentos de la UE, e invita al Consejo a

- ejecutar los trabajos sobre disposiciones tipo en materia de Derecho penal, y al Consejo y a la Comisión, a seguir reflexionando, junto con el Parlamento Europeo, sobre el modo de mejorar la coherencia de las disposiciones de Derecho penal en distintos instrumentos de la UE;

y a la Comisión a:

- examinar las posibilidades de utilizar los programas existentes para financiar sistemas experimentales en los Estados miembros dedicados a probar alternativas a la privación de libertad.

3.3.2 Derecho civil

La supresión del exequátur, especialmente cuando se trate de sentencias dictadas en rebeldía, irá acompañada de una serie de salvaguardias que pueden ser medidas de Derecho procesal así como normas de conflicto de leyes (p. ej. el derecho de audiencia, la notificación de documentos, un plazo suficiente para presentar dictámenes, etc.). El principal objetivo político en el ámbito del Derecho procesal civil es establecer que las fronteras entre los países de la Unión Europea no deberían constituir un obstáculo para la resolución de asuntos civiles ni para incoar procedimientos o ejecutar resoluciones en asuntos civiles. Con las conclusiones de Tampere y el Programa de La Haya se han adoptado importantes medidas para alcanzar este objetivo. Sin embargo, el Consejo Europeo observa que aún es necesario mejorar la eficacia de los instrumentos de la Unión Europea en este ámbito.

El Consejo Europeo invita a la Comisión

- en un primer momento, a presentar un informe sobre el funcionamiento del régimen actual de la UE en materia de Derecho civil procesal a través de las fronteras y, sobre la base de este informe, presentar una propuesta destinada a mejorar la coherencia de la legislación comunitaria existente,
- a evaluar, también en el transcurso de las próximas revisiones de los Reglamentos existentes, la necesidad de establecer unas normas mínimas comunes o normas estándar de procedimiento civil para la ejecución transfronteriza de sentencias y decisiones en asuntos como la notificación de documentos, la obtención de pruebas, los procedimientos de recurso y ejecución, las normas mínimas relativas al reconocimiento de las resoluciones en materia de responsabilidad parental y, en su caso, a presentar propuestas al respecto,
- a seguir trabajando en unas normas comunes sobre conflicto de leyes, cuando sea necesario.

3.4 Los beneficios para el ciudadano de un Espacio judicial europeo

3.4.1 Facilitar el acceso a la justicia

El acceso a la justicia en el Espacio judicial europeo debe hacerse más fácil, en particular en los procedimientos transfronterizos. Al mismo tiempo, deben seguir mejorándose los métodos alternativos de resolución de conflictos, concretamente en la legislación sobre consumo. Es necesario actuar para ayudar a los ciudadanos a superar las barreras lingüísticas que obstruyen el acceso a la justicia.

El Consejo Europeo considera que la justicia en red representa una excelente oportunidad para facilitar el acceso a la justicia. El Plan de acción en materia de justicia en red europea, adoptado a finales de noviembre de 2008, establece el marco para desarrollar actividades de justicia en red europea hasta finales de 2013. El portal europeo de justicia en red será una manera de mantener al público mejor informado sobre sus derechos y de darle acceso a una serie de datos y de servicios en los distintos sistemas judiciales. Debería aprovecharse mejor la videoconferencia, por ejemplo para evitar a las víctimas el esfuerzo de un viaje innecesario y la tensión de presentarse ante un tribunal. De conformidad con las normas de protección de datos, algunos registros nacionales se irán interconectando gradualmente (por ejemplo, registros de insolventes, intérpretes, traductores y testamentos. También podrían integrarse en este portal partes de algunas bases de datos ya existentes (por ej., el Registro Europeo de Empresas y el Servicio Europeo de Información sobre Propiedad Inmobiliaria). A medio plazo, algunos procedimientos transfronterizos europeos y nacionales podrían tratarse en línea (por ejemplo el requerimiento europeo de pago, el proceso europeo de escasa cuantía y la mediación). Además, debería promoverse el uso de la firma electrónica en el marco del proyecto de justicia en red.

El Consejo Europeo invita al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a

- crear las condiciones efectivas para que las partes puedan comunicar con los tribunales por medios electrónicos en el contexto de los procedimientos jurídicos. Con este fin, deberían facilitarse formularios dinámicos a través del portal de justicia en red para determinados procedimientos europeos, como el requerimiento europeo de pago o el proceso europeo de escasa cuantía. Durante esta fase, debería mejorarse de forma decisiva la comunicación electrónica entre autoridades judiciales en el ámbito de la aplicación de la justicia en red.

El Consejo Europeo insta además a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a

- dedicar esfuerzos a la plena ejecución del Plan de acción sobre justicia en red. En este contexto, invita a la Comisión Europea a presentar propuestas en el marco de las perspectivas financieras para una financiación adecuada de los proyectos de justicia en red y en especial, de proyectos informáticos horizontales de gran envergadura.

Determinadas formalidades para la legalización de documentos representan también un obstáculo o una carga excesiva. Dadas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, incluidas las firmas digitales, la UE debería considerar la supresión de todas las formalidades para la legalización de documentos entre los Estados miembros. En su caso, debería prestarse especial atención a la posibilidad, a largo plazo, de establecer documentos europeos auténticos.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- examinar la posibilidad de prescindir de las formalidades para la legalización de documentos entre los Estados miembros, y presentar propuestas a tal efecto.

3.4.2 Apoyo a la actividad económica

El Espacio judicial europeo debería servir para apoyar la actividad económica en el mercado único.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- evaluar la necesidad y la viabilidad de establecer algunas medidas provisionales, incluso protectoras, a escala de la Unión, para prevenir, por ejemplo, la desaparición de activos antes de la ejecución de una demanda;
- presentar las propuestas adecuadas para mejorar la eficiencia en la ejecución de sentencias en la UE con respecto a las cuentas bancarias y a los activos de deudores, basándose en los Libros Verdes de 2006 y 2008.

Al elaborar medidas de esta naturaleza, convendría tener en cuenta las consecuencias que se podrían derivar para el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales.

El Consejo Europeo reitera que el marco común de referencia para el Derecho contractual europeo debe ser un conjunto no vinculante de principios fundamentales, definiciones y normas modelo que deben ser utilizadas por los legisladores a escala de la Unión para garantizar mayor coherencia y calidad en el proceso legislativo. Se invita a la Comisión a presentar una propuesta sobre un marco común de referencia.

La crisis financiera actual ha puesto de relieve la necesidad de regular los mercados financieros y de impedir los abusos. También es necesario estudiar nuevas medidas en relación con el Derecho de sociedades, y crear un marco regulador claro que permita a las pequeñas y medianas empresas, en particular, aprovechar plenamente las oportunidades del mercado interior, de manera que puedan crecer y funcionar más allá de las fronteras nacionales tal y como lo hacen en el mercado nacional. Se hace necesario estudiar si cabe crear normas comunes que determinen la ley aplicable en materia de Derecho de sociedades, el régimen de insolvencia para los bancos y la cesión de créditos. También es preciso estudiar en mayor profundidad el Derecho contractual. El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- examinar si es necesario tomar medidas en estos ámbitos y, en su caso, presentar propuestas al respecto.

3.5 Aumento de la presencia internacional de la UE en el ámbito jurídico

3.5.1 Derecho civil

El Consejo Europeo considera que definir claramente los intereses y prioridades exteriores de la UE en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos civiles es de gran importancia para interactuar con terceros países en un entorno jurídico seguro.

El Convenio de Lugano está abierto a la adhesión de otros Estados y debería evaluarse, en cooperación con las otras Partes Contratantes, a qué terceros países se podría animar a adherirse a él.

La Unión debería aprovechar su pertenencia a la Conferencia de La Haya para promover de forma activa la adhesión más amplia posible a los convenios más pertinentes y ofrecer a otros Estados tanta ayuda como sea posible con vistas a la aplicación apropiada de los instrumentos. El Consejo Europeo invita al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que animen a todos los países socios a adherirse a aquellos convenios que son de especial interés para la Unión.

En caso de que no exista ningún marco jurídico para las relaciones entre la UE y los países socios, y cuando el desarrollo de la nueva cooperación multilateral no sea posible desde el punto de vista de la Unión, debería estudiarse en cada caso concreto la opción de los acuerdos bilaterales.

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a:

- definir una estrategia en el ámbito del Derecho civil para los próximos años que sea coherente con la política exterior general de la UE.

3.5.2 Derecho penal

En el ámbito del Derecho penal, será necesario determinar las prioridades para la negociación de acuerdos de asistencia judicial y extradición. La Unión debería promover activamente entre los países asociados el mayor número posible de adhesiones a los convenios más pertinentes y operativos y ofrecer a otros Estados tanta ayuda como sea posible con vistas a la aplicación apropiada de los instrumentos. Las instituciones deberían velar, en toda la medida de lo posible, por la coherencia entre el ordenamiento jurídico de la UE y el ordenamiento jurídico internacional. Siempre que sea posible, debería considerarse la sinergia con la labor del Consejo de Europa.

El Consejo Europeo insta a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo cuando proceda a:

- elaborar una política destinada al establecimiento de acuerdos de cooperación judicial internacional con terceros países de interés o en el seno de organizaciones internacionales. En especial, deberían tenerse en cuenta los siguientes criterios a la hora de decidir sobre los países prioritarios: relación estratégica, si ya hay acuerdos bilaterales, si el país en cuestión se adhiere a los principios de los derechos humanos, si colabora con la UE en general y con sus Estados miembros, así como las prioridades policiales y de cooperación judicial;
- patrocinar los intercambios de prácticas idóneas y la puesta en común de experiencia con países no miembros y, en especial por lo que se refiere a los países de la ampliación, hacer pleno uso de los instrumentos de que dispone la Unión para promover la reforma judicial y consolidar el Estado de Derecho, como el hermanamiento de sistemas y las evaluaciones por homólogos, en cooperación también con el Consejo de Europa;

- ofrecer un apoyo constante a los sistemas judiciales de los países socios para promover el Estado de Derecho en todo el mundo;
- seguir promoviendo el principio de complementariedad del Estatuto de Roma y el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de este Estatuto.

El Consejo Europeo invita además a la Comisión a

- presentar al Consejo en 2010 una lista de los países que hayan pedido celebrar acuerdos de asistencia judicial y extradición con la Unión, junto con una evaluación, basada en los principios citados, de la conveniencia y la urgencia de celebrar dichos acuerdos con estos o con otros países.

4. Una Europa que protege

4.1 Estrategia de seguridad interior

El Consejo Europeo está convencido de que la mejora de las actuaciones a escala europea, junto con una mejor coordinación con las actuaciones a escala regional y nacional, resulta fundamental para la protección contra las amenazas transnacionales. El terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas, entre otros, siguen suponiendo un reto para la seguridad interior de la UE. La expansión de la delincuencia transfronteriza se ha convertido en un desafío urgente que requiere una respuesta clara y completa. La actuación de la Unión impulsará la labor que llevan a cabo las autoridades competentes de los Estados miembros y permitirá obtener mejores resultados.

El Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a

- definir una estrategia detallada de seguridad interior de la UE basada, en particular, en los siguientes principios:
 - la claridad en el reparto de tareas entre la UE y los Estados miembros, que refleje una visión compartida de los retos actuales,
 - el respeto de los derechos fundamentales, la protección internacional y el Estado de Derecho,
 - la solidaridad entre los Estados miembros,
 - la reflexión sobre un planteamiento anticipatorio y basado en inteligencia,

- la necesidad de un planteamiento horizontal y transversal para poder abordar crisis complejas o desastres naturales o causados por el hombre,
- una cooperación rigurosa entre los organismos de la UE, que incluya una mejora en sus sistemas de intercambio de información,
- una atención centrada en la ejecución y la integración en las distintas políticas, así como en la facilitación de la acción preventiva,
- el recurso a iniciativas regionales y a la cooperación regional,
- el objetivo de hacer que los ciudadanos sean conscientes de la importancia de la labor de la Unión para su protección.

El desarrollo, supervisión y aplicación de la Estrategia de seguridad interior debería convertirse en una de las tareas prioritarias del Comité permanente de seguridad interior (COSI) creado en virtud del artículo 71 del TFUE. Para garantizar la aplicación efectiva de la Estrategia de seguridad interior, la Estrategia también se ocupará de los aspectos de seguridad relacionados con una gestión integrada de las fronteras y, cuando corresponda, de los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior .

La Estrategia de seguridad interior también debería tener en cuenta la Estrategia de seguridad exterior elaborada por la UE, así como otras políticas de la UE, en especial las relacionadas con el mercado interior. También deberían tenerse en cuenta las posibles repercusiones en las relaciones con los países vecinos de la UE y, en especial, con los países candidatos y los candidatos potenciales, ya que la seguridad interior está interrelacionada con la dimensión exterior de las amenazas. En un mundo globalizado, la delincuencia no conoce fronteras. Al alcanzar progresivamente su madurez, las políticas desarrolladas en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior deberían reforzarse mutuamente y aumentar su coherencia. Durante los próximos años deben integrarse armoniosamente en las demás políticas de la Unión.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- estudiar la viabilidad de la creación de un Fondo de seguridad interior destinado a promover la aplicación de la Estrategia de seguridad interior, a fin de que se traduzca en una realidad práctica.

4.2 Modernización de los instrumentos de trabajo

La seguridad en la UE requiere un planteamiento integrado en el que los profesionales de la seguridad compartan una cultura y una información común de forma tan eficaz como sea posible, y dispongan de la infraestructura tecnológica adecuada para servirles de apoyo.

4.2.1 Forjar una cultura común

El Consejo Europeo subraya la necesidad de aumentar la confianza mutua entre todos los profesionales involucrados a escala nacional y de la UE. Debería desarrollarse una auténtica cultura policial europea a través del intercambio de experiencia y buenas prácticas, y de la organización de cursos de formación y ejercicios conjuntos conforme a lo indicado en el capítulo 1.2.6.

El Consejo Europeo anima a los Estados miembros a diseñar sistemas de incentivos destinados a los profesionales que asuman tareas relativas a la cooperación transfronteriza y favorecer así la creación de una respuesta a escala comunitaria a todos los niveles.

4.2.2 Gestionar el flujo de información

El Consejo Europeo observa con satisfacción que los progresos registrados en la UE durante los últimos años han aportado múltiples opciones y han creado una diversidad de instrumentos para recabar, procesar y compartir la información entre autoridades nacionales y otros actores europeos en el espacio de libertad, seguridad y justicia. El principio de disponibilidad seguirá dando un importante impulso a esta labor.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de coherencia y de consolidación en el desarrollo de la gestión y el intercambio de la información, e invita al Consejo y a la Comisión a

- ejecutar una Estrategia de la UE para la gestión de la información¹, que incluya un sistema sólido de protección de datos. El desarrollo debe estar en consonancia con las prioridades establecidas para el Espacio de libertad, seguridad y justicia y la Estrategia de seguridad interior, apoyando la visión operativa de la cooperación policial y judicial, la gestión de las fronteras y la protección pública.

¹ Véase documento del Consejo 16637/09 JAI 873.

En este contexto, el Consejo Europeo invita a la Comisión a

- evaluar la necesidad de crear un Modelo europeo para el intercambio de información, basado en la evaluación de los instrumentos actualmente existentes, incluido el marco de Prüm y la llamada Decisión marco sueca. Estas evaluaciones permitirán determinar si dichos instrumentos funcionan según lo previsto inicialmente y se adecuan a los objetivos de la Estrategia de gestión de la información.

La Estrategia de gestión de la información de la UE está basada en lo siguiente:

- un desarrollo operativo (un desarrollo del intercambio de información y de sus instrumentos regido por las necesidades policiales),
- un sistema sólido de protección de datos acorde con la estrategia de protección de los datos personales, según se indica en el capítulo 2 del presente Programa,
- una recopilación de datos bien orientada, tanto a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos como a evitar un exceso de información para las autoridades competentes,
- unos principios rectores para una política de intercambio de información con terceros Estados con fines policiales,
- la interoperatividad de los sistemas informáticos, velando por una total conformidad con los principios de la protección de datos y la seguridad de los datos al desarrollar dichos sistemas,
- una racionalización de los distintos instrumentos, que incluya la adopción de un plan de actividades para grandes sistemas informáticos,
- una coordinación, convergencia y coherencia globales.

Es preciso crear las estructuras nacionales y de la UE necesarias para garantizar la aplicación y la gestión de los distintos instrumentos de gestión de la información. El Consejo Europeo pide además que se cree un órgano de gestión, según la propuesta de la Comisión, con la competencia y la capacidad necesarias para desarrollar técnicamente y gestionar sistemas informáticos de gran envergadura en el espacio de libertad, seguridad y justicia, como se contempla en las declaraciones conjuntas de las instituciones de diciembre de 2006 y octubre de 2007. El Consejo debería considerar otras posibles tareas a la luz de la Estrategia de gestión de la información.

Atendiendo a los debates mantenidos en el Consejo y el Parlamento Europeo, y con vistas a la creación de un Sistema europeo de registro de nombres de los pasajeros, el Consejo Europeo insta a la Comisión a

- proponer una medida de la UE, que garantice un nivel elevado de protección de datos, en materia de registro de nombres de los pasajeros a efectos de la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos terroristas y los delitos graves, sobre la base de una evaluación de impacto.

4.2.3 Movilizar las herramientas tecnológicas necesarias

Sin dejar de velar por la coherencia con la estrategia de protección de los datos personales del capítulo 2, el Consejo Europeo subraya la necesidad de que las nuevas tecnologías acompañen las tendencias actuales de movilidad y las favorezcan, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la libertad de las personas.

El Consejo Europeo invita al Consejo, a la Comisión, al Parlamento Europeo y, en su caso, a los Estados miembros a

- elaborar y aplicar políticas que garanticen un elevado nivel de seguridad de las redes y de la información en toda la Unión Europea, y mejorar las medidas destinadas a la protección, la preparación en materia de seguridad y la capacidad de recuperación de las infraestructuras críticas, incluidas las relativas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y los correspondientes servicios,
- promover leyes que garanticen un nivel muy alto de seguridad de las redes y permitan reacciones más rápidas en caso de ciberataques.

El Consejo Europeo invita también al Consejo y a la Comisión a

- asegurarse de que las prioridades de la Estrategia de seguridad interior se adapten a las necesidades reales de los usuarios y se centren en la mejora de la interoperatividad. La investigación y el desarrollo en el ámbito de la seguridad deberían ir apoyados por asociaciones entre los sectores público y privado.

El Consejo Europeo invita:

- a los Estados miembros, a aplicar cuanto antes el sistema de intercambio de información entre registros de antecedentes penales (ECRIS),
- a la Comisión, a valorar si el establecimiento de una red de antecedentes penales permite evitar la comisión de delitos (por ejemplo mediante controles de acceso a determinados puestos de trabajo, en particular los relacionados con menores), y, si es posible, ampliar el intercambio de información sobre las medidas de supervisión,
- a la Comisión, a proponer, además del ECRIS, un registro de los ciudadanos nacionales de terceros países condenados por tribunales de los Estados miembros.

El Consejo Europeo recuerda la necesidad de velar por la coherencia con la estrategia de protección de los datos personales y el plan de actividades para la implantación de grandes sistemas informáticos del capítulo 2 del Programa, e insta a la Comisión a:

- realizar un estudio de viabilidad sobre la necesidad de crear un Sistema Europeo de Fichero Policial (EPRIS), y sobre su valor añadido, y presentar un informe al Consejo al respecto en 2012,
- reflexionar sobre el modo de extender el uso de las bases de datos de uso policial existentes, respetando plenamente las normas sobre protección de datos, a fin de aprovechar totalmente las nuevas tecnologías para la protección de los ciudadanos,
- estudiar el mejor modo de facilitar el intercambio de información entre autoridades competentes de los Estados miembros sobre los desplazamientos de delincuentes violentos, incluidos los que acuden a acontecimientos deportivos o a grandes manifestaciones públicas.

4.3 Políticas eficaces

4.3.1 Reforzar la eficacia de la cooperación policial europea

La lucha contra los fenómenos delictivos típicamente transnacionales es el primer objetivo de la cooperación policial de la UE. No habría que centrarse únicamente en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, sino también en la expansión de la delincuencia transfronteriza que tiene un impacto significativo en la vida diaria de los ciudadanos de la UE. Europol debería ser el eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, un prestador de servicios y una plataforma para los servicios policiales.

El Consejo Europeo anima a las autoridades competentes de los Estados miembros a recurrir siempre que puedan y resulte adecuado a la herramienta de investigación que constituyen los equipos conjuntos de investigación. Europol y Eurojust deberían informarse sistemáticamente de la creación de los equipos conjuntos de investigación y asociarse a las operaciones transfronterizas importantes. Convendría actualizar el modelo de acuerdo para la creación de equipos conjuntos de investigación. Europol y Eurojust deberían intensificar aún más su cooperación. Eurojust, por su parte, debería velar por el seguimiento judicial de sus trabajos. Europol y Eurojust deberían ampliar su labor con terceros países, sobre todo estableciendo relaciones más estrechas con las regiones y los países vecinos de la Unión. Europol debería reforzar sus vínculos con las misiones de policía de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y contribuir a la promoción de las normas y prácticas idóneas de cooperación policial europea en terceros países. También habría que intensificar la cooperación con Interpol, con el fin de crear sinergias y evitar duplicaciones.

El Consejo Europeo invita a la Comisión y, cuando proceda, al Consejo y al Alto Representante a

- estudiar el modo de asegurarse de que Europol reciba información de las autoridades policiales de los Estados miembros, de modo que estos puedan utilizar plenamente las competencias de Europol,
- estudiar la forma de intensificar la cooperación policial operativa, por ejemplo en lo que se refiere a la incompatibilidad de los sistemas de comunicaciones y otros equipos, el uso de agentes infiltrados y, en caso necesario, extraer conclusiones prácticas a este respecto,
- presentar lo antes posible un documento de reflexión sobre el mejor modo de asegurarse de que el Parlamento Europeo pueda, con la participación de los Parlamentos nacionales conforme a los artículos 85 y 88 del TFUE, examinar y evaluar las actividades de Europol,
- considerar la posibilidad de elaborar un Código de cooperación policial que consolide los instrumentos existentes y, en caso necesario, los modifique y simplifique,
- presentar al Consejo y al Parlamento Europeo una propuesta para la adopción de una decisión sobre las modalidades de cooperación, incluido un intercambio de información entre agencias de la UE, en particular Europol, Eurojust y Frontex, que garantice la protección de los datos y la seguridad,
- proponer medidas sobre la celebración de acuerdos operativos entre las agencias de la UE que trabajan en este ámbito y sobre el modo de aumentar su participación en las iniciativas regionales a cargo de Estados miembros y en organismos regionales que promuevan la cooperación policial,
- convenir en normas de calidad comunes en el ámbito de la policía científica, entre otras cosas para desarrollar prácticas idóneas para las investigaciones del lugar del delito,

- estudiar si existen obstáculos para la cooperación entre las misiones de policía de la PESD y Europol, y hacer propuestas apropiadas para eliminar estos obstáculos.

La Unión debería promover los proyectos experimentales de cooperación regional transfronteriza que aborden actividades operativas conjuntas o evaluaciones del riesgo transfronterizas, como los Centros conjuntos policiales y aduaneros, entre otras cosas mediante la financiación de programas.

Debería desarrollarse una cooperación policial ad hoc para acontecimientos deportivos o grandes manifestaciones públicas (como los Juegos Olímpicos de 2012, el Euro 2012).

4.3.2 Reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia

La mejor manera de reducir la cifra de delitos es adoptar medidas efectivas que impidan que se perpetren, incluidos el fomento de la integración social, mediante la aplicación de un enfoque pluridisciplinar que incluya también la adopción de medidas administrativas y la promoción de la cooperación entre autoridades administrativas. Los ciudadanos europeos tienen experiencias parecidas y se ven afectados de forma similar en su vida cotidiana por fenómenos delictivos y por la inseguridad que estos crean.

La conciencia de los vínculos entre delincuencia local y delincuencia organizada y de sus complejas dimensiones transfronterizas está aumentando. Los Estados miembros han desarrollado diversos métodos para prevenir la delincuencia y es necesario animarles a compartir experiencias y prácticas idóneas y, de este modo, alimentar el conocimiento general y su eficacia y eficiencia, evitando la duplicación de tareas.

Además, la dimensión transfronteriza acentúa la importancia de incrementar y desarrollar los conocimientos a escala europea sobre el modo en que se interconectan la delincuencia y la criminalidad en los Estados miembros, para apoyar a estos cuando adopten medidas individuales o conjuntas y solicitar la actuación de las instituciones de la UE cuando se considere necesario. Con el Tratado de Lisboa, la cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia pasará a reconocerse con un nuevo fundamento jurídico.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros y a la Comisión a fomentar y apoyar activamente las medidas de prevención de la delincuencia común y la delincuencia transfronteriza que afectan a la vida diaria de nuestros ciudadanos, de conformidad con el artículo 84 del TFUE.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar una propuesta sobre la base de la evaluación de la labor realizada por la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD), con vistas a la creación de un Observatorio para la prevención de la delincuencia (OPD), cuyas tareas serán recabar, analizar y difundir los conocimientos sobre la delincuencia, incluida la delincuencia organizada (estadísticas inclusive) y la prevención de la delincuencia, apoyar a los Estados miembros y las instituciones de la UE cuando adopten medidas preventivas y promoverlas, e intercambiar prácticas idóneas. El OPD debería aprovechar el trabajo realizado en el marco de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia y en la evaluación del mismo. El Observatorio debería integrar o sustituir a la REPD, con una secretaría situada en una agencia de la UE ya existente, y funcionar como un servicio independiente. El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- presentar una propuesta sobre la creación del OPD a más tardar antes de 2013.

4.3.3 Estadísticas

Unas estadísticas adecuadas, fiables y comparables (tanto en el tiempo como entre los Estados miembros y las regiones) son un requisito previo necesario entre otras cosas para las decisiones basadas en pruebas sobre la necesidad de actuación, la ejecución de las resoluciones judiciales y la eficacia de las actuaciones.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a

- seguir elaborando instrumentos estadísticos para medir la delincuencia y las actividades delictivas, y reflexionar sobre el modo de seguir desarrollando, después de 2010, las acciones resumidas y en parte ya aplicadas en el Plan de acción conjunto de la UE 2006-2010 relativo al desarrollo de una estrategia global y coherente de la UE para evaluar la delincuencia y la justicia penal, teniendo en cuenta la necesidad creciente de estas estadísticas en varios ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia.

4.4 Protección contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada

4.4.1 Lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada

A medida que la delincuencia organizada sigue globalizándose, es cada vez más importante que la policía tenga capacidad para trabajar eficazmente a través de las fronteras y las jurisdicciones. La Unión puede aportar una plusvalía real en la lucha contra algunas amenazas que exigen una acción extremadamente coordinada. La lucha contra estos tipos de delincuencia supondrá la sistematización de los intercambios de información, el uso generalizado de las agencias y organismos europeos y de las herramientas de investigación europeas y, en su caso, el desarrollo de técnicas de investigación y prevención comunes, así como una mayor cooperación con terceros países.

El Consejo Europeo insta, por tanto, al Consejo y a la Comisión a

- adoptar una estrategia en materia de delincuencia organizada, en el marco de la Estrategia de seguridad interior,
- establecer sus prioridades en materia de lucha contra la delincuencia determinando los tipos de delincuencia contra los cuales desplegará los instrumentos que ha desarrollado, sin abandonar la Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada (EADO) y sus versiones regionales.

Hay que seleccionar los tipos de delincuencia que se abordarán de forma prioritaria a escala europea. El Consejo Europeo considera que en los próximos años merecen especial prioridad los tipos de delitos que se indican seguidamente.

4.4.2 Trata de seres humanos

La trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas es un delito muy grave que conlleva una violación de los derechos humanos y de la dignidad humana y que la UE no puede tolerar. El Consejo Europeo considera necesario reforzar y aumentar la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas. Esto requiere una respuesta política coordinada y coherente que va más allá del espacio de libertad, seguridad y justicia y, teniendo en cuenta las nuevas formas de explotación, implica a los sectores de relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, asuntos sociales y empleo, educación y salud, igualdad de sexos y no discriminación. Debería también ser objeto de un diálogo ampliado entre todos los interesados, incluyendo especialmente a la sociedad civil, orientado a mejorar la comprensión y la investigación de la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas en la UE y a escala internacional.

En este contexto, resulta crucial la cooperación y la coordinación con terceros países. El Documento orientado a la acción en materia de actuación contra la trata de seres humanos, adoptado por el Consejo el 30 de noviembre de 2009, debe utilizarse al máximo.

Es necesario que la Unión desarrolle una política reforzada de la UE de lucha contra la trata de seres humanos orientada a consolidar aún más el compromiso contraído y los esfuerzos realizados por la UE y los Estados miembros para prevenir la trata de seres humanos y luchar contra ella. Esto incluye el aumento y el refuerzo de las asociaciones con terceros países, mejorando la coordinación y cooperación dentro de la Unión y con los mecanismos de la dimensión exterior de la UE como parte integrante de esta política. También debería llevarse a cabo un seguimiento de los progresos realizados en este ámbito, e informarse periódicamente al Comité permanente de seguridad interior acerca de la coordinación y cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos. Esta lucha debe movilizar todos los medios de actuación, aunando la prevención, la actuación policial y la protección de las víctimas, y estar especialmente orientada a combatir la trata de seres humanos con destino a la UE, así como dentro y fuera de la UE.

Por consiguiente, el Consejo Europeo invita al Consejo a considerar la posibilidad de nombrar un Coordinador europeo de la lucha contra la trata de seres humanos (CCT) y, si así lo decide, a determinar las modalidades de su actuación de modo que todas las competencias de la Unión puedan utilizarse de forma óptima con el fin de lograr una política coordinada y reforzada de la UE en materia de lucha contra la trata de seres humanos.

El Consejo Europeo pide:

- que se adopte nueva legislación en materia de lucha contra la trata de seres humanos y protección de las víctimas,
- que la Comisión estudie si la celebración de acuerdos de cooperación ad hoc con determinados terceros países, que deberá especificar el Consejo, podría ser una forma de mejorar la lucha contra la trata, y presente propuestas en este sentido. En particular, dichos acuerdos podrían incluir el recurso sin reservas a todos los incentivos de que dispone la Unión, incluidos el uso de programas financieros, la cooperación en el intercambio de información, la cooperación judicial y los instrumentos en materia de migración,
- que Europol, con el apoyo de los Estados miembros, intensifique el apoyo a la recopilación de información y el análisis estratégico, que deben llevarse a cabo en cooperación con los países de origen y tránsito,
- que Eurojust intensifique sus esfuerzos para coordinar las investigaciones realizadas por las autoridades de los Estados miembros sobre trata de seres humanos,

- a la Comisión:
 - que proponga otras acciones para proteger y prestar asistencia a las víctimas a través de un conjunto de medidas que incluya el desarrollo de sistemas de compensación, el retorno seguro y la ayuda a la reintegración en la sociedad de su país de origen en caso de regreso voluntario, así como medidas en relación con su estancia; la UE debería establecer asociaciones con los principales países de origen;
 - que proponga medidas de cooperación para movilizar a los servicios consulares de los países de origen con objeto de prevenir la expedición fraudulenta de visados; en los países de origen, se podrían realizar campañas de información destinadas a las víctimas potenciales, especialmente mujeres y niños, en cooperación con las autoridades;
 - que proponga medidas para que los controles en la frontera sean más eficaces con el fin de prevenir el tráfico de seres humanos, y en especial el tráfico de menores.

4.4.3 Explotación sexual de menores y pornografía infantil

La protección de los menores contra el peligro de abuso sexual es un elemento importante de la estrategia sobre los derechos del niño.

El Consejo Europeo invita:

- al Consejo y al Parlamento Europeo, a adoptar nueva legislación en materia de lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil,
- a la Comisión, a que acompañe esta legislación, una vez adoptada, con medidas basadas en el Programa "Una Internet más segura" 2009-2013,
- a la Comisión, a estudiar de qué modo las autoridades competentes de los Estados miembros pueden intercambiar información sobre prácticas idóneas,
- a la Comisión, a que explore cómo puede promover la UE las asociaciones con el sector privado en este ámbito, y extender esas asociaciones público-privadas al sector financiero, con el fin de entorpecer las transferencias de dinero relacionadas con sitios web que contengan abusos a menores,
- a la Comisión, a basarse en el sistema de red de alerta en relación con los menores y examinar la creación de una red contra la sustracción de menores a escala de la UE para promover la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, con vistas a garantizar su interoperatividad,

- a la Comisión a que, para prevenir los abusos a menores, estudie posibles formas de intensificar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros para reaccionar ante los desplazamientos de agresores sexuales de niños que se sabe representan una continua amenaza.

4.4.4 Delincuencia cibernética

Internet ha facilitado considerablemente las comunicaciones y ha fomentado el desarrollo y las interacciones a escala mundial. Al mismo tiempo, han aparecido nuevos problemas contemporáneos en forma de delincuencia cibernética, pues los grupos delictivos han sabido aprovechar con eficacia la tecnología, lo que a su vez dificulta las investigaciones de las autoridades policiales. La Unión debe promover, por tanto, políticas y leyes que garanticen un nivel muy alto de seguridad de la red y permitan reaccionar con mayor rapidez en caso de perturbaciones de la red o ciberataques.

Los Estados miembros deberían ratificar cuanto antes el Convenio sobre delincuencia cibernética del Consejo de Europa de 2001. Este Convenio debería ser el marco jurídico de referencia para luchar contra la delincuencia cibernética a escala mundial. Europol podría desempeñar un papel como centro europeo de recursos creando una plataforma europea para la identificación de delitos que prestase asistencia a las plataformas nacionales de alerta de los Estados miembros en el intercambio de buenas prácticas.

El Consejo Europeo insta además a los Estados miembros a que

- presten su total apoyo a las plataformas nacionales responsables de la lucha contra la delincuencia cibernética, y subraya la necesidad de cooperación con países no pertenecientes a la Unión Europea.

El Consejo Europeo invita:

- a la Comisión a tomar medidas para consolidar y mejorar las asociaciones público-privadas,
- a Europol a intensificar el análisis estratégico de la delincuencia cibernética.

La Unión también debería clarificar las normas de competencia jurisdiccional y el marco jurídico aplicable al ciberespacio dentro de la Unión, incluido el modo de obtención de pruebas, para favorecer las investigaciones transfronterizas.

El Consejo Europeo

- insta a los Estados miembros a mejorar la cooperación judicial en los casos de delincuencia cibernética,
- y pide a la Comisión que presente propuestas para clarificar, en caso necesario, el marco jurídico para las investigaciones en el ciberespacio dentro de la Unión.

También debería hacerse más eficaz la cooperación en relación con la venta de productos farmacéuticos falsos en Internet.

4.4.5 Delincuencia económica y corrupción

La Unión debe reducir el número de ocasiones que aprovecha la delincuencia organizada como consecuencia de la globalización de la economía, en especial durante una crisis que está exacerbando la vulnerabilidad del sistema financiero, y asignar los recursos adecuados para hacer frente con eficacia a estos retos.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros y, en su caso, a la Comisión a:

- aumentar la capacidad para investigaciones financieras y combinar todos los instrumentos disponibles en Derecho fiscal, civil y penal; debe llevarse a cabo un análisis financiero científico poniendo en común recursos, en especial con miras a la formación; la confiscación de las ganancias ilícitas debería ser más eficaz, y tendría que reforzarse la cooperación entre los organismos de recuperación de activos,
- determinar las ganancias ilícitas de forma más eficaz y confiscarlas y, cuando sea posible, plantearse su reutilización siempre que se encuentren en el espacio común de la UE,
- fomentar el intercambio de información entre las Unidades de Información Financiera (UIF) en su lucha contra el blanqueo de capitales; en el marco del sistema europeo de gestión de la información, sus análisis podrían alimentar una base de datos sobre operaciones sospechosas, por ejemplo en Europol,
- movilizar y coordinar las fuentes de información para identificar las transacciones en efectivo sospechosas y confiscar las ganancias ilícitas en consonancia con el Convenio del Consejo de Europa de 1990, por ejemplo mediante legislación sobre si el origen de los ingresos es legítimo o no,
- mejorar la persecución de la evasión fiscal y la corrupción en el sector privado, y la detección precoz del abuso fraudulento del mercado (como los delitos de iniciado y la manipulación del mercado), así como la malversación de fondos,

- facilitar el intercambio de prácticas idóneas desde el punto de vista preventivo y policial, en especial en el marco de la Red de organismos de recuperación de activos y de la Red europea contra la corrupción.

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a desarrollar indicadores, sobre la base de los sistemas existentes y de criterios comunes, para medir los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en especial en los ámbitos del acervo (contratación pública, control financiero, etc.) y a elaborar una política anticorrupción global en estrecha cooperación con el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO); la Comisión debe presentar al Consejo en 2010 un informe sobre las modalidades de adhesión de la Unión a GRECO;
- con la intención de prevenir la delincuencia financiera, a estudiar medidas para facilitar la identificación de los beneficiarios efectivos de los activos y a aumentar la transparencia de las personas jurídicas y de los regímenes jurídicos;
- a intensificar la coordinación entre los Estados miembros en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC), el GRECO y las labores de la OCDE en materia de lucha contra la corrupción;
- a reflexionar sobre la manera de mejorar la prevención de la delincuencia financiera.

La falsificación constituye un grave peligro para los consumidores y para las economías. La Unión deberá mejorar los estudios sobre este fenómeno y asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta los aspectos policiales en el trabajo del futuro Observatorio europeo de la falsificación y la piratería. El Consejo Europeo insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que estudien cuanto antes la posible legislación sobre medidas penales destinadas a garantizar la aplicación de los derechos de propiedad intelectual.

4.4.6 Drogas

La Estrategia de la UE contra la droga (2005-2012) aboga por un enfoque global y equilibrado, basado en la reducción simultánea de la oferta y la demanda. Esta Estrategia expirará durante el Programa de Estocolmo. Deberá renovarse sobre la base de una evaluación profunda del plan de acción de lucha contra la droga de 2009-2012, llevada a cabo por la Comisión con el apoyo del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías y de Europol.

Esta Estrategia debería basarse en tres principios:

- La mejora de la coordinación y la cooperación utilizando todos los medios disponibles en virtud del Tratado de Lisboa, y en especial en los Balcanes Occidentales, América Latina, los países de la Asociación Oriental, África Occidental, Rusia, Asia Central incluido Afganistán y los Estados Unidos,
- la movilización de la sociedad civil, en especial reforzando iniciativas como la Acción Europea sobre la droga,
- la contribución a la investigación y a la comparación de la información para tener acceso a datos fiables.

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que se aseguren de que la nueva Estrategia contra la droga apoye la Estrategia de seguridad interior de la UE y encaje con otros instrumentos políticos relacionados, como la EADO, la futura Estrategia en materia de delincuencia organizada y las conclusiones del Consejo sobre la lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada.

4.5 Terrorismo

El Consejo Europeo considera que la amenaza de los terroristas sigue siendo significativa y evoluciona de forma constante en respuesta tanto a los esfuerzos de la comunidad internacional por atajarla como a las nuevas oportunidades que se presentan. No debemos bajar la guardia contra estos criminales atroces.

Respecto al Estado de Derecho, los derechos y libertades fundamentales son una de las bases de la labor general de la Unión en materia antiterrorista. Se deben tomar medidas en la lucha antiterrorista en el marco del pleno respeto a los derechos fundamentales, para que no susciten oposición. Además, todas las partes interesadas deberían evitar estigmatizar a un colectivo específico de personas y deberían desarrollar el diálogo intercultural para promover el conocimiento y la comprensión mutuos.

La Unión debe garantizar que se desplieguen todos los instrumentos en la lucha contra el terrorismo, a la vez que se respetan escrupulosamente los derechos fundamentales. El Consejo Europeo reitera su estrategia antiterrorista consistente en cuatro líneas de trabajo: prevenir, perseguir, proteger y responder, y hace un llamamiento para el refuerzo de la prevención.

El Consejo Europeo reitera la importancia del papel del Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE para garantizar la aplicación y la evaluación de la estrategia antiterrorista, coordinar las tareas antiterroristas en el marco de la Unión e impulsar una mejor comunicación entre la UE y los terceros países.

El Consejo Europeo hace un llamamiento:

- a los Estados miembros para que desarrollen mecanismos de prevención, en particular para permitir una rápida detección de los signos de radicalización o de las amenazas, incluidas las amenazas del extremismo militante violento;
- a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros para que mejoren las iniciativas de lucha contra la radicalización en todas las poblaciones vulnerables basándose en una evaluación de la eficacia de las políticas nacionales; los Estados miembros deben definir mejores prácticas e instrumentos operativos específicos para compartir con otros Estados miembros; entre las nuevas áreas de trabajo se podría incluir la integración y la lucha contra la discriminación;
- a los Estados miembros, a las instituciones estatales y a la Comisión, junto con la sociedad civil, para que redoblen sus esfuerzos y cooperen más estrechamente, en particular a nivel local, para entender todos los factores subyacentes del fenómeno y promover estrategias que animen a las personas a renunciar al terrorismo. Con tal fin, conviene establecer una red local de profesionales;
- para el desarrollo de redes de intercambio de prácticas relativas a la prevención.

El Consejo Europeo destaca la importancia de entender mejor los métodos utilizados para la difusión de la propaganda terrorista, también a través de Internet. Esto requerirá recursos y conocimientos técnicos mejores. Es preciso desarrollar los trabajos relativos a la seguridad marítima y aérea, en línea con el análisis de amenazas, en estrecha cooperación con los operadores de transportes para reducir el impacto en los viajeros. Conviene prestar mayor atención a los objetivos potenciales como el transporte público urbano y las redes de ferrocarriles de alta velocidad, así como las infraestructuras de la energía y del agua.

El Consejo Europeo considera que los instrumentos de lucha contra la financiación del terrorismo deben adaptarse a las nuevas vulnerabilidades potenciales del sistema financiero, así como al contrabando de dinero efectivo y abuso de los servicios monetarios y a los nuevos métodos de pago utilizados por los terroristas.

El Consejo Europeo insta a la Comisión a que:

- impulse el aumento de la transparencia y la responsabilidad de las organizaciones caritativas con la intención de velar por la compatibilidad con la Recomendación Especial VIII del Grupo de Acción Financiera (GAFI),
- tenga en cuenta los nuevos métodos de pago en la elaboración y la actualización de las medidas contra la financiación del terrorismo,
- estudie las posibilidades de rastrear la financiación terrorista dentro de la Unión,
- presente medidas para mejorar la respuesta a las instituciones financieras con respecto al resultado de su cooperación en la lucha contra la financiación del terrorismo.

La Unión debe asegurarse de que sus políticas respeten plenamente el Derecho internacional, en especial la legislación en materia de derechos humanos. Desempeñará un papel activo en la lucha contra el terrorismo en los diferentes foros multilaterales, y en particular en las Naciones Unidas, donde continuará trabajando con sus socios para lograr la aprobación del Convenio general sobre el terrorismo internacional y obrar con el objetivo de impulsar la concepción, aplicación y eficacia de las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU para salvaguardar los derechos fundamentales y garantizar procedimientos justos y claros. Es necesario consolidar la cooperación con los terceros países en general y dentro de las organizaciones internacionales.

Para poder analizar las amenazas a escala europea, debería establecerse una metodología basada en parámetros comunes. Cabe hacer un uso pleno de Europol, SitCen y Eurojust en la lucha contra el terrorismo.

Debería aplicarse el Plan de Acción de la Unión Europea para mejorar la seguridad de los explosivos y facilitarse mejor información sobre la seguridad de los explosivos. Debería desarrollarse un marco legislativo para abordar los peligros asociados con los precursores.

4.6 Una gestión de catástrofes completa y eficaz por parte de la UE: reforzar las capacidades de la UE en materia de prevención, preparación y respuesta frente a todo tipo de catástrofes

Las catástrofes naturales y provocadas por el hombre, como incendios forestales, terremotos, inundaciones y tempestades, así como los atentados terroristas, afectan cada vez más a la seguridad de los ciudadanos y requieren un mayor desarrollo de la actuación de la UE en la gestión de catástrofes.

La gestión de catástrofes de la UE debería basarse en un planteamiento integral, que abarque todo el ciclo de una catástrofe incluidas la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación mediante actuaciones tanto dentro como fuera de la Unión.

La gestión de catástrofes por parte de la UE se basa en dos principios fundamentales: la responsabilidad de los Estados miembros de dispensar a sus ciudadanos la protección necesaria teniendo en cuenta los riesgos y las amenazas existentes, y la solidaridad entre Estados miembros para ayudarse mutuamente antes, durante y después de una catástrofe, cuando ésta supera las capacidades nacionales o afecta a más de un Estado miembro. El Consejo Europeo considera que la acción futura de la UE debería guiarse por los objetivos de reducir la vulnerabilidad ante las catástrofes mediante el desarrollo de un planteamiento estratégico sobre la prevención, y de seguir mejorando el estado de preparación y respuesta, reconociendo al mismo tiempo la competencia nacional. Deberían desarrollarse orientaciones sobre métodos para describir los peligros y riesgos, evaluaciones y análisis, así como una descripción general de los riesgos naturales y de origen humano que pueden acechar a la UE en el futuro. Es necesario seguir esforzándose por consolidar el mecanismo de la Unión de protección civil y mejorar los instrumentos de protección civil, incluyendo la disponibilidad, la interoperatividad y el uso y el apoyo de la coordinación de la ayuda, también fuera del territorio de la Unión Europea en los casos de catástrofes graves en los que se vean implicados ciudadanos de la UE que se hallen en el extranjero. Debería reforzarse el Centro de Control e Información para mejorar la coordinación de la ayuda de los Estados miembros, proporcionar a los Estados miembros la descripción y el apoyo analítico para la ulterior identificación y registro de los módulos nacionales y multinacionales de protección civil y desarrollar la formación y los ejercicios para contribuir a una respuesta eficaz de la UE ante las catástrofes.

Reducir la vulnerabilidad ante los atentados es uno de los objetivos principales de la acción de la UE con respecto a la protección de las infraestructuras básicas de la UE. Debería analizarse la Directiva sobre protección de infraestructuras vitales, cuando se aplique, y revisarse en su momento para considerar la posible inclusión de otros sectores estratégicos.

El riesgo QBRN (químico, biológico, radiológico y nuclear), y en especial la amenaza de grupos terroristas que utilizan materiales QBRN, ha originado actuaciones a escala nacional y de la UE. El objetivo global de la política de seguridad QBRN es presentar una estrategia europea prioritaria, pertinente y eficaz para aumentar la protección de los ciudadanos de la UE ante incidentes que impliquen materiales QBRN. Para alcanzar este objetivo, resulta crucial la aplicación del Plan de acción QBRN de la UE, basado en un planteamiento que considera todos los riesgos, e incluye acciones para prevenir, detectar, prepararse y responder a incidentes más graves con materiales QBRN de alto riesgo.

La investigación tendrá una importancia creciente para apoyar todos los ámbitos de la gestión de las catástrofes. Es necesario analizar las posibilidades de investigación en el contexto del séptimo Programa marco de investigación y de los siguientes programas marco, y deberían formularse propuestas adecuadas para apoyar este objetivo.

La estrecha colaboración con las organizaciones internacionales, en especial con las Naciones Unidas, que desempeña un papel de coordinación global de la respuesta humanitaria internacional, debería seguir siendo una prioridad para las intervenciones en terceros países, tanto sobre el terreno como por lo que respecta a la preparación (formación, ejercicios conjuntos). De conformidad con el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria de 2007, una coordinación sólida y un papel significativo de la UE reforzarán la respuesta humanitaria internacional general, lo que incluye esfuerzos concertados para mejorar el régimen humanitario, y reforzarán además la pretensión de la UE de trabajar estrechamente con otros actores de la escena humanitaria. La seguridad y la protección de la UE requiere un diálogo y una cooperación continuos con terceros países, y en especial con los países vecinos y los países con perspectivas de convertirse en Estados miembros. Para contribuir a este objetivo se han concebido las iniciativas de la Unión, cada vez más numerosas, destinadas a consolidar la cooperación regional, por ejemplo en el Mediterráneo, la región del Mar Báltico y el Mar Negro, así como la Asociación Oriental.

5. Acceso a Europa en un mundo globalizado

5.1 Gestión integrada de las fronteras exteriores

La Unión debe continuar facilitando el acceso legal al territorio los Estados miembros, a la vez que toma medidas para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y para mantener un nivel elevado de seguridad. El refuerzo de los controles fronterizos no debe impedir que las personas que tengan derecho a ello accedan a sistemas de protección, y en especial las **personas y grupos** en situaciones vulnerables. Las necesidades en materia de protección internacional así como la acogida de los menores no acompañados deberán constituir prioridades a este respecto. Es esencial que las actividades de Frontex y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se coordinen en lo que respecta a la recepción de migrantes en las fronteras exteriores de la UE. El Consejo Europeo pide que se siga desarrollando la gestión integrada de las fronteras, incluido el refuerzo de las funciones de Frontex, para aumentar su capacidad de responder con mayor eficacia a los cambiantes flujos de migración.

El Consejo Europeo, por tanto:

- pide a la Comisión que presente, a más tardar a principios de 2010, propuestas para clarificar el mandato y reforzar las funciones de Frontex, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de la Agencia y el papel y las responsabilidades de los Estados miembros en el ámbito del control de fronteras. Las propuestas podrían comprender, entre otros elementos, la preparación de procedimientos operativos comunes claros con reglas de enfrentamiento claras para las operaciones marítimas conjuntas y prestando la debida atención a la protección de la seguridad de los necesitados que viajan en flujos mixtos, con arreglo al Derecho internacional; un refuerzo de la cooperación operativa entre Frontex y los países de origen y tránsito y el estudio de la posibilidad de fletar periódicamente vuelos financiados por Frontex. A fin de fomentar una ejecución adecuada del marco estatutario aplicable a las operaciones de Frontex, la Comisión debería considerar la posibilidad de incluir un mecanismo de información y registro sobre incidentes que pueda someterse a un seguimiento satisfactorio por parte de las autoridades competentes;
- invita a la propia Frontex a que estudie, en el marco de su mandato, el establecimiento de oficinas regionales y/o especializadas que tengan en cuenta la diversidad de situaciones, en particular en relación con la frontera terrestre oriental y la frontera marítima meridional; esta creación no deberá en ningún caso perjudicar la unicidad de la Agencia Frontex. Antes de crear estas oficinas, Frontex debería informar al Consejo de sus intenciones;

- invita a la Comisión a que inicie un debate sobre el desarrollo a largo plazo de Frontex. Este debate debería incluir, como se previó en el Programa de La Haya, la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera.
- invita a la OEAA a que desarrolle métodos para identificar mejor a las personas que necesitan protección internacional en los "flujos mixtos" y a que coopere con Frontex siempre que sea posible.
- considera que la evaluación del espacio Schengen seguirá siendo fundamental y que por consiguiente debería mejorarse reforzando el papel de Frontex en este ámbito
- invita al Consejo y a la Comisión a que respalden un aumento de la creación de capacidad en los terceros países para que puedan proceder a un control eficaz de sus fronteras exteriores.

El Consejo Europeo espera con interés la continuación del desarrollo por fases del Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (Eurosur) en las fronteras meridional y oriental, con vistas a establecer un sistema que emplee tecnologías modernas y apoye a los Estados miembros, promoviendo la interoperabilidad y normas uniformes de vigilancia de fronteras, y asegurar que se establece la cooperación necesaria entre los Estados miembros y con Frontex, de forma que los datos necesarios para la vigilancia se compartan sin demora. Este desarrollo debería tener en cuenta el trabajo realizado en otros ámbitos pertinentes de la política marítima integrada de la Unión Europea y debería hacer posible a medio plazo la cooperación con terceros países. El Consejo Europeo invita la Comisión a que presente las propuestas necesarias para conseguir estos objetivos.

El Consejo Europeo toma nota de los estudios en curso de los Estados miembros y de Frontex en el ámbito del control de fronteras automatizado y los anima a que continúen en su trabajo encaminado a establecer las mejores prácticas para mejorar los controles en las fronteras exteriores.

El Consejo Europeo invita asimismo a los Estados miembros y a la Comisión a que exploren la manera en que pueda mejorar la coordinación, integración y racionalización de los distintos tipos de controles efectuados en las fronteras exteriores, con la intención de lograr el doble objetivo de facilitar el acceso y mejorar la seguridad. Por otra parte, debería explorarse el potencial del aumento del intercambio de información y una cooperación más estrecha entre los servicios de guardia de fronteras y otras fuerzas y cuerpos de seguridad que trabajan dentro del territorio, a fin de aumentar la eficiencia de todas las partes involucradas en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

El Consejo Europeo considera que la tecnología puede desempeñar un papel fundamental para mejorar y reforzar el sistema de controles en las fronteras exteriores. Por ello, la entrada en funcionamiento de SIS II y el despliegue del sistema VIS siguen siendo un objetivo clave y el Consejo Europeo solicita a la Comisión y a los Estados miembros que velen por que estos sistemas sean plenamente operativos y se respeten los calendarios que se establezcan para ello. Antes de crear nuevos sistemas, debería procederse a la evaluación de estos sistemas y de los existentes y deberían tenerse en cuenta las dificultades encontradas a la hora de su creación. La creación de una administración para los sistemas informáticos de gran magnitud podría resultar de gran importancia para el posible desarrollo de sistemas informáticos en el futuro.

El Consejo Europeo opina que un sistema electrónico para registrar la entrada y salida de los Estados miembros podría complementar los sistemas existentes, con el fin de que los Estados miembros compartan los datos de modo efectivo, garantizando al mismo tiempo el respeto de las normas sobre protección de datos. La introducción del sistema en las fronteras terrestres merece atención especial y deberían analizarse las implicaciones para las infraestructuras y las colas en las fronteras antes de su puesta en práctica.

Las posibilidades de las tecnologías nuevas e interoperables representan un gran potencial para hacer más eficaz y más segura la gestión de fronteras, pero no deberían llevar a la discriminación o a dispensar un trato desigual a los viajeros. Esto incluye en particular el uso de verjas para el control automatizado de fronteras.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que

- presente propuestas para un sistema de entrada/salida junto con un programa de vía rápida para viajeros registrados, con la intención de que dicho sistema este operativo lo antes posible;
- realice un estudio de la posibilidad y la utilidad de desarrollar un sistema europeo de autorización de viaje y, en su caso, presente las propuestas necesarias;
- siga estudiando la cuestión de los controles de fronteras automatizados y las demás cuestiones relacionadas con el aumento de la eficacia de la gestión de fronteras.

5.2 Política de visados

El Consejo Europeo cree que la entrada en vigor del Código de Visados y la puesta en servicio gradual del VIS creará nuevas oportunidades de importancia para seguir desarrollando la política común de visados. Esta política de visados debe formar parte asimismo de una visión más amplia que tenga en cuenta las preocupaciones políticas interiores y exteriores pertinentes. El Consejo Europeo, por tanto, anima a la Comisión y a los Estados miembros a que aprovechen esta evolución para intensificar su cooperación consular regional mediante programas de cooperación consular regional en los que se podría incluir en particular la creación de centros comunes de solicitud de visados en caso necesario, con carácter voluntario.

El Consejo Europeo invita asimismo:

- a la Comisión y al Consejo, a que sigan explorando las posibilidades que ofrece la celebración de los acuerdos de facilitación de la expedición de visados con terceros países cuando convenga.
- a la Comisión, a que mantenga la lista de terceros países cuyos nacionales están o no sometidos a obligación de visado bajo escrutinio periódico, con arreglo a los criterios adecuados relacionados con, por ejemplo, la inmigración ilegal y el orden y la seguridad públicos, que tengan en cuenta los objetivos de las políticas exterior e interior de la Unión.
- a la Comisión, a que redoble sus esfuerzos para garantizar el principio de reciprocidad de visados e impedir la (re)introducción de la obligación de visado por parte de terceros países respecto de cualquier Estado miembro y a que defina las medidas que podrían utilizarse para imponer el mecanismo de reciprocidad de visados en relación con los terceros países mencionados.

El Consejo Europeo, con la intención de facilitar la posibilidad de avanzar hacia una nueva etapa de desarrollo de la política común de visados y teniendo en cuenta al mismo tiempo las competencias de los Estados miembros en este ámbito, invita a la Comisión a que presente un estudio sobre la posibilidad de establecer un mecanismo común europeo de expedición de visados de corta duración. Dicho estudio podría también examinar en qué medida podría complementarse la presunción de riesgo asociado con la nacionalidad del solicitante con una evaluación del riesgo individual.

6. Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo

El Consejo Europeo reconoce tanto las oportunidades como los desafíos que plantea el aumento de la movilidad de las personas, y destaca que una migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. El Consejo Europeo reconoce asimismo que, en el contexto de los importantes desafíos demográficos a que se enfrentará la Unión en el futuro junto con un aumento de la demanda de mano de obra, unas políticas flexibles de inmigración contribuirán de forma importante al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo. El Consejo Europeo opina que las consecuencias a largo plazo de la migración, por ejemplo, en los mercados de trabajo y la situación social de los migrantes, han de ser tomadas en consideración y que resulta fundamental la interconexión entre la migración y la integración, en relación con, entre otros aspectos, los valores fundamentales de la Unión. Además, el Consejo Europeo recuerda que el establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA) a más tardar en 2012 sigue siendo un objetivo político fundamental de la UE.

El Consejo Europeo hace un llamamiento para el desarrollo de un marco político europeo general y sostenible de migración y asilo que, dentro un espíritu de solidaridad, pueda gestionar de manera suficiente y anticipatoria las fluctuaciones de los flujos migratorios y dar respuesta a situaciones como la actualmente existente en las fronteras exteriores meridionales. Son necesarios intensos esfuerzos para construir y reforzar el diálogo y la colaboración entre la UE y los terceros países, regiones y organizaciones, a fin de lograr una mejor respuesta, basada en las pruebas, a estas situaciones, teniendo en cuenta que la inmigración ilegal entra en la Unión también a través de otras fronteras o haciendo un uso inadecuado de los visados. Evitar la repetición de tragedias en el mar es un objetivo importante. Cuando, por desgracia, acontecen situaciones trágicas, deberían estudiarse modos de registrar mejor y, a ser posible, de identificar a los migrantes que tratan de llegar a la UE.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de encontrar soluciones prácticas que mejoren la coherencia entre las políticas de migración y otras políticas, como la política exterior y de desarrollo y las políticas de comercio, empleo, sanidad y educación en el plano europeo. En particular, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que explore procedimientos que vinculen en mayor medida el desarrollo de la política de migración al desarrollo de la estrategia posterior a Lisboa. El Consejo Europeo reconoce la necesidad de contar con recursos financieros cada vez más flexibles y coherentes en el ámbito de la UE, tanto en términos de ámbito de aplicación como de aplicabilidad, para impulsar el desarrollo de políticas en el ámbito del asilo y la migración.

El Consejo Europeo reafirma los principios establecidos en el Enfoque Global de la Migración , así como en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. El Consejo Europeo también recuerda sus Conclusiones de los Consejos Europeos de junio y octubre de 2009 sobre esta cuestión. Pone de relieve la necesidad de aplicar todas las medidas de forma global y evaluarlas según lo decidido. Recuerda los cinco compromisos básicos establecidos en el Pacto:

- organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración;
- combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular;
- fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras;
- construir una Europa de asilo;
- crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

6.1 Una política de migración dinámica y global

6.1.1 Consolidación, desarrollo y aplicación del Enfoque Global de la Migración de la UE

El Consejo Europeo ha venido destacando la necesidad de que la política de la UE en materia de migración forme parte integrante de la política exterior de la UE y reconoce que el Enfoque Global de la Migración ha dejado patente su pertinencia como marco estratégico para lograr este fin. Basado en los principios originales de solidaridad, equilibrio y genuina colaboración con los países de origen y tránsito exteriores a la Unión, y en consonancia con lo que ya se ha logrado, el Consejo Europeo hace un llamamiento para seguir desarrollando y consolidando este enfoque integrado. Es preciso acelerar la aplicación del Enfoque Global mediante un uso estratégico de todos sus instrumentos existentes y cabe mejorarlo mediante el aumento de la coordinación. Es preciso mantener un equilibrio entre las tres áreas (promoción de la movilidad y migración legal, optimizando el vínculo entre migración y desarrollo, y prevención de la inmigración ilegal y lucha contra ella). El núcleo principal debe seguir siendo la cooperación con los países de África y Europa oriental y sudoriental más afectados. Deben seguir desarrollándose el diálogo y la cooperación también con otros países y regiones, como Asia y América Latina, sobre la base de la determinación de los intereses y de los desafíos comunes.

Para ello, el Consejo Europeo destaca las siguientes prioridades:

- utilización estratégica, basada en las pruebas, y sistemática de todos los instrumentos disponibles del Enfoque Global de la Migración de la UE -perfiles de migración, misiones de migración, plataformas de cooperación en materia de migración y desarrollo y asociaciones de movilidad- para lograr la cooperación a largo plazo en todas las dimensiones de esta política, en estrecha asociación con terceros países seleccionados situados a lo largo de las rutas migratorias prioritarias;
- utilización continuada y ampliada del instrumento de asociación de la movilidad como marco estratégico global y principal de la cooperación a largo plazo con terceros países en materia de gestión de la migración, que confiera un valor añadido a los marcos bilaterales vigentes. El éxito de la aplicación de estas asociaciones requiere que mejore la coordinación, así como unos esfuerzos importantes de creación de capacidad en los países de origen, tránsito y destino. El Consejo Europeo hace asimismo un llamamiento para que se siga desarrollando el instrumento de asociación de movilidad, respetando al mismo tiempo su carácter voluntario. Las asociaciones deberían ser flexibles y responder a las necesidades tanto de la UE como de los países asociados y deberían comprender la cooperación en todos los ámbitos del Enfoque Global;
- utilización más eficaz de los instrumentos de cooperación existentes de la Unión para impulsar la capacidad de los países asociados, con la intención de garantizar unas infraestructuras que funcionen bien y una capacidad administrativa suficiente para tramitar todos los aspectos de la migración, incluida la mejora de su capacidad para ofrecer una protección suficiente y acrecentar los beneficios y oportunidades creados por la movilidad.

Es preciso reforzar los logros de la aplicación del Enfoque Global de la Migración mediante evaluaciones periódicas, el aumento del compromiso y de las capacidades, así como la mejora de la flexibilidad de los instrumentos financieros de los que disponen tanto la Unión Europea como los Estados miembros en este ámbito.

6.1.2 Migración y desarrollo

El Consejo Europeo destaca la necesidad de seguir tomando medidas para aprovechar al máximo los efectos positivos que tiene la migración en el desarrollo, y reducir al mínimo los negativos, de acuerdo con el Enfoque Global de la Migración. Hay políticas eficaces que pueden facilitar el marco necesario que permita a los países de destino y de origen y a los propios migrantes trabajar en colaboración para amplificar los efectos de la migración internacional en el desarrollo.

Los esfuerzos para fomentar la movilidad y la migración concertadas con los países de origen deberían vincularse estrechamente con los esfuerzos para fomentar el desarrollo de oportunidades de un trabajo digno y productivo y para mejorar las opciones de medios de subsistencia en los terceros países a fin de reducir al mínimo la fuga de cerebros.

Para ello, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que le presente propuestas antes de 2012 sobre lo siguiente:

- la manera de garantizar en mayor medida el envío de remesas eficiente, seguro y barato y mejorar el impacto del envío de remesas en el desarrollo, así como evaluar la viabilidad de crear un portal común de la UE sobre remesas para informar a los migrantes sobre los costes de envío y fomentar la competencia entre los proveedores de servicios de remesas,
- la manera en que los grupos de la diáspora pueden participar en mayor medida en las iniciativas de desarrollo de la UE, y la manera en que los Estados miembros de la UE pueden apoyar a los grupos de la diáspora en sus esfuerzos para mejorar el desarrollo en sus países de origen,
- las maneras de seguir explorando el concepto de migración circular y de estudiar modos de facilitar la circulación ordenada de los migrantes, tanto dentro como fuera del marco de proyectos o programas específicos, incluido un estudio de amplio espectro sobre el modo en que determinados ámbitos políticos pertinentes pueden contribuir y afectar a las condiciones previas para el aumento de la movilidad temporal y circular.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para promover los efectos positivos de la migración en el desarrollo, dentro del marco de las actividades de la UE en la dimensión exterior, y ajustar la migración internacional de manera más estrecha al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Consejo Europeo solicita al Consejo que vele por una actuación coordinada y coherente en este ámbito.

Debe seguir explorándose la conexión entre el cambio climático, la migración y el desarrollo y el Consejo Europeo invita por tanto a la Comisión a que le presente un análisis de los efectos del cambio climático en la migración internacional, incluidos sus efectos potenciales en la inmigración con destino a la Unión Europea.

6.1.3 Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral nacional

El Consejo Europeo reconoce que la inmigración laboral puede contribuir al aumento de la competitividad y la vitalidad económica. En este sentido, el Consejo Europeo opina que la Unión debería fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro y permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y su competencia. A fin de facilitar un mejor ajuste de la mano de obra, se están ejecutando políticas de inmigración coherentes, así como unas mejores evaluaciones de integración de las cualificaciones demandadas por los mercados laborales europeos. Estos sistemas deberían tener debidamente en cuenta las competencias de los Estados miembros, en especial para la gestión de sus mercados laborales, así como el principio de preferencia de la Unión.

El Consejo Europeo invita

- a la Comisión y al Consejo, a que sigan aplicando el plan de política en materia de migración legal;
- a la Comisión, a que estudie la manera más eficaz de utilizar las fuentes y redes de información existentes para garantizar la disponibilidad de datos comparables sobre asuntos migratorios, con el objetivo de disponer de opciones de política mejor informadas, teniendo también en cuenta los acontecimientos recientes;
- a la Comisión y al Consejo, a que evalúen las políticas existentes que deberían, entre otras cosas, mejorar el reconocimiento de las cualificaciones y el ajuste en materia de mano de obra entre la Unión Europea y los terceros países, así como la capacidad de analizar las necesidades del mercado laboral, la transparencia de la información europea disponible en Internet sobre empleo y contratación, la formación, la divulgación de la información, y el ajuste de las cualificaciones en el país de origen;
- a la Comisión, a que evalúe el impacto y la eficacia de las medidas adoptadas en este ámbito con vistas a determinar si es necesario consolidar la legislación vigente, también en relación con las categorías de trabajadores no contempladas en la actualidad por la legislación de la Unión.

6.1.4 Políticas anticipatorias respecto de los migrantes y sus derechos

La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más enérgica debería ir encaminada a conferir a los migrantes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE. Esto debería seguir siendo un objetivo de la política de inmigración común y debería ponerse en práctica cuanto antes, a más tardar en 2014.

El Consejo Europeo, por tanto, invita a la Comisión a que le presente propuestas en relación con lo siguiente:

- la consolidación de toda la legislación en el ámbito de la inmigración, comenzando por la migración legal, que se basaría en una evaluación del acervo de la Unión vigente e incluiría las modificaciones necesarias para simplificar y/o, en su caso, ampliar la normativa existente y mejorar su aplicación y coherencia,
- la evaluación y, en caso necesario, la revisión de la Directiva sobre reagrupación familiar, teniendo en cuenta la importancia de las medidas de integración.

6.1.5 Integración

El éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal sigue siendo la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración. La cooperación europea puede contribuir a la eficacia de las políticas de integración de los estados miembros facilitando incentivos y apoyo a la actuación de los Estados miembros. El objetivo de conferir derechos, responsabilidades y oportunidades comparables para todos está en el núcleo de la cooperación e integración europea, y tiene en cuenta la necesidad de equilibrar los derechos y los deberes de los migrantes.

La integración es un proceso dinámico y bidireccional de interacción mutua, que requiere no sólo esfuerzos por parte de las autoridades nacionales regionales y locales, sino también un mayor compromiso por parte de la comunidad de acogida y de los inmigrantes.

Las políticas de integración de los Estados miembros deben estar respaldadas por un mayor desarrollo de las estructuras y los instrumentos de intercambio de conocimientos y la coordinación con otros ámbitos políticos pertinentes, como el empleo, la educación y la integración social. El acceso al empleo es fundamental para el éxito de integración.

El Consejo Europeo invita también a la Comisión a que respalde los esfuerzos de los Estados miembros:

- mediante el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común, lo que debería mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos;
- para incorporar las cuestiones de integración de forma general en todo los ámbitos de políticas pertinentes;
- en favor de la determinación de prácticas conjuntas y módulos europeos de apoyo al proceso de integración, incluidos los elementos fundamentales, tales como los cursos de introducción y las clases de idiomas, un firme compromiso por parte de la comunidad de acogida, y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva;
- destinados al desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo: empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo;
- en favor de la mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de integración en diversos ámbitos políticos y recurriendo al Foro Europeo de la Integración y al sitio web europeo sobre Integración;
- por fomentar los valores democráticos y la cohesión social en relación con la inmigración y la integración de los inmigrantes y promover el diálogo intercultural y los contactos a todos los niveles.

6.1.6 Unas políticas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal

El Consejo Europeo está convencido de que sigue siendo fundamental una acción eficaz contra la inmigración ilegal a la hora de elaborar una política común de inmigración. De modo especial la lucha contra la trata y la introducción ilegal de personas, la gestión integrada de fronteras y la cooperación con los países de origen y de tránsito, con el apoyo de la cooperación policial y judicial, deben seguir siendo prioridades fundamentales en este sentido. Nuestro objetivo debe ser impedir las tragedias humanas a las que las actividades de los traficantes de seres humanos exponen a las personas.

Una política de retorno efectiva y sostenible constituye un elemento esencial de un sistema bien gestionado de migración en el marco de la Unión. La Unión Europea y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello. Una política de este tipo debe ponerse en práctica respetando plenamente el principio de no devolución, así como los derechos fundamentales y la dignidad de los repatriados. Debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario.

Para crear un planteamiento global sobre repatriación y readmisión es necesario intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito dentro del marco del Enfoque Global de la Migración, y en sintonía con el Pacto sobre Migración y Asilo, al tiempo que se reconoce que se exige a todos los Estados que readmitan a sus propios nacionales que están residiendo ilegalmente en el territorio de otro Estado.

Es importante garantizar que la aplicación de los instrumentos recién adoptados en materia de retorno y de sanciones contra los empresarios, así como los acuerdos de readmisión vigentes, se someta a una vigilancia estrecha para garantizar su aplicación efectiva.

El Consejo Europeo cree que es preciso centrarse en lo siguiente:

- fomentar el retorno voluntario, incluso a través del desarrollo de sistemas de incentivos, formación, reintegración y subsidios, y mediante el recurso a las posibilidades que ofrecen los instrumentos financieros existentes;
- la plena aplicación por parte de los Estados miembros de la normativa de la Unión en virtud de la cual la resolución de repatriación dictada por un Estado miembro se aplica en toda la Unión Europea, y la aplicación efectiva del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de repatriación mediante el registro de las prohibiciones de entrada en el SIS II, y facilitando el intercambio de información; mejorar el intercambio de información en lo relativo a la evolución a escala nacional en el ámbito de la regularización, a fin de garantizar la coherencia con los principios del Pacto sobre Migración y Asilo;
- la asistencia por parte de la Comisión y Frontex y los Estados miembros con carácter voluntario, a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y desproporcionadas, a fin de asegurar la eficacia de sus políticas de retorno respecto de determinados terceros Estados;
- una acción más eficaz contra la inmigración ilegal y la trata e introducción ilegal de personas, elaborando información sobre las rutas de migración, así como información agregada y exhaustiva que mejore nuestra comprensión de los flujos migratorios y nuestra respuesta a ellos, promoviendo la cooperación en materia de vigilancia y control de fronteras, facilitando la readmisión mediante el fomento de medidas de apoyo al retorno y a la reintegración, creando capacidad en terceros países;
- la celebración de acuerdos de readmisión eficaces y operativos, caso por caso, bien a escala de la UE, bien a escala bilateral;
- asegurarse de que el objetivo de los esfuerzos de la UE en materia de readmisión aporte valor añadido y haga más eficaces las políticas de retorno, incluyendo los acuerdos bilaterales y las prácticas vigentes;
- la presentación por la Comisión de una evaluación, también de las negociaciones en curso, a lo largo de 2010, de los acuerdos de readmisión de la CE, junto con una propuesta de mecanismo para el seguimiento de su aplicación. El Consejo debería definir una estrategia renovada y coherente en materia de readmisión sobre dicha base, teniendo en cuenta el conjunto de las relaciones con el país afectado, con inclusión de un planteamiento común respecto de los terceros países que no cooperen en la readmisión de sus propios nacionales;

- un aumento de la cooperación práctica entre los Estados miembros, por ejemplo, mediante el flete periódico de vuelos conjuntos de retorno, financiado por Frontex, y la verificación de la nacionalidad de los nacionales de terceros países que puedan ser repatriados y la obtención de documentos de viaje por parte de terceros países;
- la potenciación de la formación específica y del apoyo en forma de equipamiento;
- un enfoque coordinado por parte de los Estados miembros mediante el desarrollo de la red de funcionarios de enlace en los países de origen y de tránsito.

6.1.7 Menores no acompañados

Los menores no acompañados que llegan a los Estados miembros procedentes de terceros países representan un grupo particularmente vulnerable que requiere una atención especial y respuestas específicas, en especial en el caso de los menores expuestos a riesgo. Se trata de un reto para los Estados miembros que suscita preocupaciones comunes. Las áreas que se han definido como merecedoras de especial atención son el intercambio de información y mejores prácticas, la introducción ilegal de menores, la cooperación con los países de origen, las cuestiones de la determinación de la edad, la identificación y la búsqueda de la familia, y la necesidad de prestar particular atención a los menores no acompañados en el contexto de la lucha contra la trata de seres humanos. Una respuesta global a nivel de la UE debería combinar las medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, a la vez que se tiene en cuenta el interés superior del menor.

El Consejo Europeo, por tanto, acoge con satisfacción la iniciativa la Comisión de:

- desarrollar un plan de acción, que deberá ser adoptado por el Consejo, sobre menores no acompañados, que refuerza y complementa a los instrumentos legislativos y financieros correspondientes y combina medidas dirigidas a la prevención, la protección y la asistencia al retorno. El plan de acción debería destacar la necesidad de cooperación con los países de origen, incluida la cooperación para facilitar la repatriación de menores, así como para impedir ulteriores salidas. El plan de acción debería también estudiar las medidas prácticas para facilitar el retorno del elevado número de menores no acompañados que no requieren protección internacional, al tiempo que se reconoce que para muchos el interior superior es su reagrupación con sus familias y su desarrollo dentro de su propio entorno social y cultural.

6.2 Asilo: un espacio común y solidario de protección

El Consejo Europeo sigue comprometido con el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional. Mientras que el sistema europeo común de asilo (SECA) debería estar basado en normas de protección de alto nivel, también debería prestarse la atención debida a unos procedimientos justos y eficaces que permitan evitar los abusos. Es fundamental que las personas, independientemente del Estado miembro en el que se presentó su solicitud de asilo, reciban un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de recepción y el mismo nivel en lo referente a la tramitación del procedimiento y la determinación del estatuto. El objetivo debería ser que los casos similares se trataran de forma semejante y produjeran el mismo resultado.

6.2.1 Un espacio común de protección

Existen todavía diferencias significativas entre las disposiciones nacionales y su aplicación. Para lograr un mayor nivel de armonización, el establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA) debería seguir siendo un objetivo político fundamental para la UE. Las normas comunes, así como una aplicación mejor y más coherente de las mismas, debería evitar o reducir los movimientos secundarios dentro de la UE y aumentar la confianza mutua entre los Estados miembros.

El desarrollo de una política común de asilo debería basarse en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados internacionales pertinentes. Una política de este tipo es necesaria para mantener la sostenibilidad a largo plazo del sistema de asilo y para promover la solidaridad en el marco de la UE. Sin perjuicio de un informe de la Comisión sobre las consecuencias jurídicas y prácticas, la Unión Europea debería solicitar la adhesión a la Convención de Ginebra y a su Protocolo de 1967.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) será un instrumento importante en el desarrollo y la aplicación del SECA y debería contribuir al refuerzo de todas las formas de cooperación práctica entre los Estados miembros. Por consiguiente los Estados miembros deberían desempeñar un papel activo en las tareas de la OEAA. La OEAA debería continuar con el desarrollo de una plataforma común de formación para los funcionarios nacionales encargados del asilo, basándose en particular en el currículo europeo de asilo. Otra tarea importante será fomentar la convergencia y la calidad actual con vistas a reducir las disparidades en las decisiones sobre asilo.

El sistema de Dublín sigue siendo una piedra angular en la construcción del SECA, ya que asigna claramente la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo.

En consecuencia, el Consejo Europeo invita:

- al Consejo y al Parlamento Europeo, a que redoblen sus esfuerzos para establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, de conformidad con el artículo 78 del TFUE, para las personas a las que se conceda asilo o protección subsidiaria, a más tardar en 2012;
- a la Comisión, a que considere, una vez que se haya ejecutado plenamente la segunda fase del SECA y sobre la base de una evaluación de los efectos de dicha legislación y de la OEAA, las posibilidades de crear un marco para la transferencia de protección de los beneficiarios de protección internacional cuando ejerzan sus derechos de residencia adquiridos en virtud del Derecho de la UE;
- a la Comisión, a que proceda a realizar un estudio de viabilidad de Eurodac como instrumento de apoyo para todo el SECA, sin dejar de observar plenamente las normas sobre protección de datos;
- a la Comisión, a que considere, en caso necesario, con vistas a la realización del SECA, la posibilidad de proponer nuevos instrumentos legislativos basándose en una evaluación;
- a la Comisión, a que finalice su estudio sobre la viabilidad y las implicaciones jurídicas y prácticas del establecimiento del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo.

6.2.2 La división de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros

Debería promoverse la solidaridad con los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas.

Esto debería hacerse mediante un planteamiento amplio y equilibrado. Por tanto, se deberían seguir analizando y desarrollando los mecanismos para distribuir de forma voluntaria y coordinada las responsabilidades entre los Estados miembros. En particular, puesto que una de las claves para un SECA creíble y sostenible consiste en la creación por los Estados miembros de una capacidad suficiente en los sistemas nacionales de asilo, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que se apoyen mutuamente en la creación de capacidad suficiente en sus sistemas nacionales de asilo. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debería desempeñar un papel central en la coordinación de tales medidas de creación de capacidad.

El Consejo Europeo, por tanto, invita a la Comisión a que estudie las posibilidades de:

- desarrollar el mecanismo mencionado de distribución de responsabilidad entre los Estados miembros, garantizando mismo tiempo que no se abuse de los sistemas de asilo y que no se socaven los principios del SECA;
- crear instrumentos y mecanismos de coordinación que permitan a los Estados miembros apoyarse mutuamente en la creación de capacidad, aprovechando los propios esfuerzos de los Estados miembros por aumentar su capacidad en relación con sus sistemas nacionales de asilo;
- utilizar de manera más eficaz los sistemas financieros existentes en la UE destinados al refuerzo de la solidaridad interna;
- que la OEAA evalúe y desarrolle procedimientos que faciliten el envío de funcionarios en comisión de servicios para que ayuden a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas de solicitantes de asilo.

6.2.3 La dimensión exterior del asilo

La UE debería actuar en asociación y cooperar con los terceros países que alberguen grandes contingentes de refugiados. Un planteamiento común de la UE puede ser más estratégico y por tanto contribuir de manera más eficaz a la solución de las situaciones que se prolongan en relación con los refugiados. Cualquier avance en esta materia debe buscarse en estrecha cooperación con el ACNUR y, si procede, otros agentes pertinentes. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debería participar plenamente en la dimensión exterior del SECA. En sus relaciones con terceros países, la UE tiene la responsabilidad de comunicar de forma activa la importancia de adherir a la Convención de Ginebra de los Refugiados de 1951 y su Protocolo y de aplicarlos.

Promover la solidaridad en el contexto de la UE es crucial, pero no suficiente, para lograr una política común creíble y sostenible en materia de asilo. Por tanto, resulta importante seguir desarrollando instrumentos que pongan de relieve la solidaridad con los terceros países para promover y contribuir a la creación de capacidades con miras al tratamiento de los flujos migratorios y de las situaciones que se prolongan en relación con los refugiados en estos países.

El Consejo Europeo invita:

- al Consejo y a la Comisión, a que mejoren su creación de capacidad en terceros países, en particular su capacidad de brindar protección efectiva, y a que desarrollen en mayor medida y hagan extensiva la idea de los programas de protección regional, basados en las futuras evaluaciones. Dichos esfuerzos deberían incorporarse al Enfoque Global de la Migración y reflejarse en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y no deberían ir dirigidos exclusivamente a los refugiados y a los desplazados internos sino también a las poblaciones locales;
- al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, a que fomenten la participación voluntaria de los Estados miembros en el Programa Conjunto de la UE en materia de reasentamiento y aumenten el número total de refugiados reasentados, teniendo en cuenta la situación específica de cada Estado miembro;
- a la Comisión, a que elabore un informe anual para el Consejo y el Parlamento Europeo sobre los esfuerzos de reasentamiento en el marco de la UE, a que proceda a una valoración a medio plazo durante 2012 de los avances obtenidos, y a que evalúe el Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento en 2014, con el objetivo de determinar las mejoras necesarias;
- al Consejo y a la Comisión, a que encuentren modos de reforzar el apoyo de la UE al ACNUR;

- a la Comisión, a que explore, en dicho contexto y conforme proceda, nuevos planteamientos en relación con el acceso a los procedimientos de asilo dirigidos a los principales países de tránsito, tales como programas de protección para grupos particulares o determinados procedimientos para el estudio de solicitudes de asilo, en los que puedan participar los Estados miembros con carácter voluntario.

7. Europa en un mundo globalizado - la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia

El Consejo Europeo destaca la importancia de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia y destaca la necesidad de aumentar la integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión Europea. La dimensión exterior es fundamental para el logro de la aplicación de los objetivos de este programa y, en particular, debería guardar plena coherencia con otros aspectos de la política exterior de la UE.

La Unión Europea debe continuar garantizando una aplicación eficaz y proceder a evaluaciones, también en este ámbito. Todas las acciones deberían basarse en la transparencia y la responsabilidad, en particular en lo que se refiere a los instrumentos financieros.

Como reiteró el informe de 2008 sobre la Estrategia Europea de Seguridad, la seguridad interior y la exterior resultan inseparables. Enfrentarse a las amenazas, aun cuando se encuentren lejos de nuestro continente, resulta esencial para proteger Europa y a sus ciudadanos.

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que se aseguren de que quedan garantizadas la coherencia y la complementariedad entre el nivel político y el operativo de las actividades en el ámbito de la libertad la seguridad y la justicia. Las prioridades en materia de relaciones exteriores deberían conformar y orientar la jerarquía de los trabajos llevados a cabo por los organismos de la UE pertinentes (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, el Observatorio Europeo de las Drogas de Lisboa y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo).

Es conveniente animar a los funcionarios de enlace de los Estados Miembros de la UE para que refuercen su cooperación compartiendo información y mejores prácticas.

El Consejo Europeo destaca la necesidad de complementariedad entre la acción de la Unión Europea y de los Estados miembros. Para ello, es necesario un aumento del compromiso de la Unión y de los Estados miembros.

7.1 Refuerzo de la dimensión exterior

El Consejo Europeo ha decidido que los siguientes principios seguirán guiando en el futuro la actuación de la Unión Europea en materia de relaciones exteriores en el ámbito de libertad, seguridad y justicia:

- La Unión tiene una política de relaciones exteriores única
- La Unión y los Estados miembros deben trabajar en asociación con terceros países
- La Unión y los Estados miembros seguirán desarrollando activamente y promoviendo las normas europeas e internacionales
- La Unión y los Estados miembros cooperarán estrechamente con sus vecinos
- Los Estados miembros seguirán impulsando el intercambio de información entre ellos y dentro de la Unión en actividades multilaterales y bilaterales
- La Unión y los Estados miembros deberán actuar con solidaridad, coherencia y complementariedad
- La Unión hará pleno uso de todos los tipos de instrumentos de que disponga
- Los Estados miembros deberían coordinarse con la Unión a fin de optimizar el uso efectivo de los recursos
- La Unión emprenderá tareas de información, vigilancia y evaluación, en particular en colaboración con el Parlamento Europeo
- La Unión trabajará con un planteamiento anticipatorio en sus relaciones exteriores.

El Consejo Europeo considera que las políticas de libertad, seguridad y justicia deberían integrarse bien en las políticas generales de la Unión. La adopción del Tratado de Lisboa ofrece nuevas posibilidades para que la Unión Europea actúe con mayor eficacia en el ámbito de las relaciones exteriores. La nueva Alta Representante, que también es Vicepresidente de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión garantizarán una mejor coherencia entre los instrumentos tradicionales de política exterior y los instrumentos internos que tengan dimensiones exteriores significativas, como el ámbito de libertad, seguridad y justicia. Es preciso dar consideración al valor añadido que puede lograrse incluyendo una competencia específica de libertad, seguridad y justicia en las delegaciones de la UE en algunos países socios estratégicos. Además, la personalidad jurídica de la Unión debería permitirle actuar con una mayor contundencia en las organizaciones internacionales.

El Consejo reconoce que la PESD y numerosas acciones exteriores en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia han tenido objetivos compartidos o complementarios. Las misiones de la PESD también hacen una importante contribución a la seguridad interior de la UE en sus esfuerzos por apoyar la lucha contra las formas graves de delincuencia transnacional en sus países de acogida, así como al respeto del Estado de Derecho. El Consejo Europeo promueve una mayor cooperación entre la actuación en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia y la PESD en los esfuerzos por alcanzar estos objetivos compartidos.

La nueva base prevista en el Tratado para la celebración de acuerdos internacionales garantizará que la Unión pueda negociar con mayor eficacia con socios importantes. El Consejo Europeo tiene la intención de capitalizar todos estos nuevos instrumentos hasta su grado máximo.

El Consejo Europeo destaca la necesidad de complementariedad entre la acción de la UE y de los Estados miembros. Esto requerirá un mayor compromiso de la Unión y los Estados miembros. El Consejo Europeo, por tanto, solicita a la Comisión que le informe a más tardar en 2011 sobre los modos de garantizar esta complementariedad.

7.2 Derechos humanos

El Tratado de Lisboa ofrece a la Unión nuevos instrumentos en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales tanto en el ámbito interior como el exterior. Es preciso fomentar los valores de la Unión y respetar el estricto cumplimiento de la legalidad internacional y su desarrollo. El Consejo Europeo insta a que se establezca un plan de acción en materia de derechos humanos para promover sus valores en la dimensión exterior de las políticas de libertad, seguridad y justicia. Dicho plan debería ser examinado por Consejo Europeo y debería tener en cuenta que los aspectos interiores y exteriores de los derechos humanos están interrelacionados, por ejemplo, en lo referente al principio de no devolución o la aplicación de la pena de muerte por parte de socios con los que coopera la Unión. El plan debería contener medidas específicas a corto, medio y largo plazo, y designar a la persona encargada de realizar las acciones.

7.3 Continuidad de las prioridades temáticas con los nuevos instrumentos

El Consejo Europeo considera que siguen siendo válidas las prioridades temáticas fundamentales definidas en la anterior estrategia, es decir, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la corrupción, las drogas, el intercambio de datos personales en un entorno seguro y la gestión de los flujos migratorios. Es preciso dar más importancia a la lucha contra la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas.

Basándose en la Estrategia de Justicia, Asuntos de Interior y Relaciones Exteriores adoptada en 2005 y en el restante acervo pertinente en la materia, como el Enfoque Global de la Migración, la cooperación exterior de la UE debería centrarse en los ámbitos en que la actividad de la UE aporte valor añadido, en particular los siguientes:

- *Migración y asilo*, con la intención de incrementar el diálogo y la cooperación de la UE con los países de origen y tránsito, para mejorar la capacidad de los mismos de efectuar el control de fronteras, luchar contra la inmigración ilegal, mejorar la gestión de los flujos migratorios, garantizar la protección y también aprovechar las ventajas de los efectos positivos de la migración en el desarrollo; el retorno y de readmisión constituyen una prioridad dentro de las Relaciones Exteriores de la UE.
- *Seguridad*, comprometiéndose con los terceros países en la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y la introducción de personas, centrándose en particular en las actividades antiterroristas de la UE y principalmente en la prevención y la protección de las infraestructuras críticas. La seguridad interior y la exterior son inseparables. Enfrentarse a las amenazas, aun cuando se encuentren lejos de nuestro continente, resulta esencial para proteger a Europa y a sus ciudadanos.
- *Intercambio de información*, que circule de manera segura y eficaz y con las normas adecuadas de protección de datos entre la UE y los terceros países.
- *Justicia* para fomentar el Estado de Derecho y los derechos humanos, la buena administración, la lucha contra la corrupción, la dimensión del Derecho civil y la seguridad y la estabilidad, así como para crear un entorno seguro y sólido para las empresas, el comercio y las inversiones.
- *Protección civil y gestión de desastres*, en particular para desarrollar capacidades de prevención y respuesta a grandes catástrofes tecnológicas y naturales, y para hacer frente a las amenazas de los terroristas.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a que

- estudie si la celebración de acuerdos de cooperación ad hoc con determinados terceros países, que deberá especificar el Consejo, puede ser un modo de mejorar la lucha contra la trata y la introducción ilegal de personas, y a que le presente propuestas en este sentido. En particular, dichos acuerdos podrían implicar un uso pleno de todas las palancas de las que dispone la Unión, incluidos el uso de los programas financieros existentes, la cooperación en el intercambio de información, la cooperación judicial y los instrumentos en materia de migración.

La amenaza del terrorismo y de la delincuencia organizada sigue siendo importante. Por tanto, es necesario trabajar con socios estratégicos clave para intercambiar información, a la vez que se continúa trabajando sobre objetivos a más largo plazo como las medidas para prevenir la radicalización y la captación, así como la protección de las infraestructuras críticas. Los acuerdos operativos de Eurojust y Europol, y los acuerdos de trabajo con Frontex deberían reforzarse.

7.4 Acuerdos con terceros países

El Tratado de Lisboa prevé procedimientos nuevos y más eficaces para la celebración de acuerdos con terceros países. El Consejo Europeo recomienda que se estudie la posibilidad de recurrir con mayor frecuencia a dichos acuerdos, en particular en lo que se refiere a la cooperación judicial, así como en el ámbito del Derecho civil, sin dejar de tener en cuenta los mecanismos multilaterales. Observa, no obstante, que los Estados miembros conservarán la opción de celebrar acuerdos bilaterales que se ajusten a la normativa de la Unión, y que se ha creado un marco jurídico para determinados acuerdos bilaterales también en lo que respecta al Derecho civil.

La protección de los datos personales es una actividad fundamental de la Unión. Es necesario un marco legislativo coherente de la Unión en materia de transferencia de datos personales a terceros países con fines policiales. Podría crearse un modelo de acuerdo marco consistente en elementos fundamentales de aplicación común en materia de protección de datos.

7.5 Prioridades geográficas y organizaciones internacionales

La acción exterior de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores debe focalizarse en algunos países socios muy importantes, en particular:

- *Países candidatos y países con una perspectiva de adhesión a la Unión Europea*, para los que el principal objetivo sería asistirles en la transposición del acervo de la UE.
- *Los países de la vecindad europea y otros socios de gran importancia* con los que la UE debe cooperar en todas las cuestiones del ámbito de libertad, seguridad y justicia.
- *Los Estados EEE y Schengen*, que tienen una estrecha relación con la UE. Esto motiva una mayor cooperación basada en la confianza mutua y la solidaridad para amplificar los efectos positivos del mercado interior y promover la seguridad interna de la UE.
- *Los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y otros socios importantes* con los que la UE debería cooperar en todas las cuestiones del ámbito de libertad, seguridad y justicia.
- *Otros países o regiones prioritarios*, en términos de su contribución a las prioridades estratégicas o geográficas de la UE.
- Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa con las que la Unión tiene que seguir trabajando y dentro de las cuales la Unión debería coordinar su posición.

En los **Balcanes Occidentales**, los acuerdos de estabilización y asociación están entrando progresivamente en vigor y se ha avanzado notablemente en materia de política de visados, con acuerdos de facilitación de la expedición de visados y acuerdos de readmisión en funcionamiento y con un diálogo global sobre liberalización en materia de visado que ya ha dado frutos para algunos países y está en curso para otros. Es necesario seguir trabajando, incluyendo el recurso a los instrumentos financieros, para luchar contra la delincuencia organizada y la corrupción, para garantizar los derechos fundamentales y crear capacidades administrativas en la gestión de fronteras, y en relación con los aspectos policiales y judiciales, a fin de que la perspectiva europea se convierta en realidad.

La UE y **Turquía** han acordado intensificar la cooperación a fin de hacer frente al desafío común de gestionar los flujos de migración y de hacer frente a la migración ilegal en particular. Esta cooperación debería concentrarse en la responsabilidad, la solidaridad y la cooperación conjuntas con todos los Estados miembros y en un entendimiento común, teniendo en cuenta que Turquía linda con las fronteras exteriores de la UE, su proceso de negociación y la actual ayuda financiera de la UE en las áreas pertinentes, incluido el control de fronteras. La celebración de las negociaciones sobre el acuerdo de readmisión con Turquía constituye una prioridad; hasta entonces, deberán aplicarse de forma adecuada los acuerdos bilaterales vigentes.

El Consejo Europeo destaca que la **Política Europea de Vecindad** (PEV) ofrece futuras oportunidades para que la Unión actúe de manera coordinada y eficiente y contribuya a reforzar la capacidad y la creación de instituciones en lo que se refiere a unas autoridades judiciales y policiales independientes e imparcial, así como a los esfuerzos de lucha contra la corrupción, y al aumento y facilitación de la movilidad de los ciudadanos en los países socios. En lo que se refiere a los países de la Asociación Oriental, la UE mantiene la perspectiva de celebrar acuerdos de asociación (con capítulos importantes en materia de libertad, seguridad y justicia) con dichos países para propiciar la movilidad de los ciudadanos y, como perspectiva a largo plazo, la liberalización de la expedición de visados en un entorno seguro.

El Consejo Europeo insta a que desarrolle antes de finales de 2010 un plan sobre la manera de hacer avanzar la cooperación con los países de la Asociación Oriental, que incluya aspectos de libertad, seguridad y justicia de la Asociación Oriental, así como capítulos sobre libertad, seguridad y justicia de los planes de acción de la PEV (o los documentos que les sucedan) de los países en cuestión. Dicho plan debería también especificar las fases graduales con vistas a la plena liberalización de visados como objetivo a largo plazo para los países socios individuales, en función de cada caso, y también describir las condiciones para una movilidad bien gestionada y segura, tal como se menciona en la Declaración conjunta de la Cumbre de la Asociación Oriental celebrada en Praga. El Consejo Europeo revisará el plan antes de que finalice 2012 y evaluará en particular sus repercusiones sobre el terreno.

La UE debería intensificar sus esfuerzos para apoyar la estabilidad y la seguridad de la **Región del Mar Negro** en su conjunto y seguir fomentando la iniciativa de cooperación regional de la **Sinergia del Mar Negro**. Las actividades deberían centrarse en particular en la gestión de fronteras, la gestión de la migración, la cooperación aduanera y el Estado de Derecho, así como en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

En lo que se refiere a la **Unión por el Mediterráneo** será necesario impulsar los trabajos comenzados en el contexto del Proceso de Barcelona y de la Asociación Euromediterránea, en particular en lo que se refiere a las migraciones (marítimas), la vigilancia de fronteras, la prevención y lucha contra el tráfico de drogas, la protección civil y la cooperación policial y judicial. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que, en cooperación con la Alta Representante, presente un plan de este tipo en 2010 y solicita al Coreper que prepare lo antes posible las decisiones que deberá adoptar el Consejo. El Consejo Europeo revisará el plan antes de que finalice 2012 y evaluará en particular sus repercusiones sobre el terreno.

En lo que a la situación en el área mediterránea se refiere, el Consejo Europeo considera que es necesaria una asociación más intensa con los terceros países de tránsito y de origen, basada en requisitos mutuos y el apoyo operativo, control de fronteras incluido, la lucha contra la delincuencia organizada, el retorno y la readmisión. Es prioritario actuar con rapidez para hacer frente a los desafíos que se plantean en esta región.

En los últimos 10 años, se ha intensificado la cooperación con los **Estados Unidos**, incluso en asuntos relacionados con el ámbito de libertad, seguridad y justicia. Bajo cada Presidencia, se celebran reuniones periódicas entre la troika ministerial y los altos funcionarios. En consonancia con lo que se estableció en la "Declaración de Washington", adoptada por la troika ministerial en octubre del 2009, el diálogo debería continuar y afianzarse.

Es preciso seguir impulsando la cooperación en curso en materia de lucha contra el terrorismo y delincuencia transnacional, seguridad de las fronteras, política de visados, migración y cooperación judicial. Se ha de negociar y celebrar con prontitud el acuerdo sobre protección de los datos personales intercambiados con fines policiales. La Unión Europea y los Estados Unidos trabajarán juntos para establecer cuanto antes el viaje sin visado entre los Estados Unidos y la Unión Europea y para aumentar la seguridad de los viajeros. Deberían establecerse procedimientos conjuntos para la aplicación de los acuerdos sobre cooperación judicial, y es preciso celebrar consultas periódicas.

El espacio común de libertad, seguridad y justicia y los nuevos acuerdos que se están negociando brindarán el marco para una intensa y mejorada cooperación futura con la **Federación de Rusia**. Basándose también en los resultados de los Consejos Permanentes de Asociación en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad, celebrados cada dos años, la UE y Rusia seguirán cooperando en el marco del diálogo sobre visados y sobre migración legal, sin olvidar la migración ilegal, fomentarán la lucha común contra la delincuencia organizada y en especial la cooperación operacional, y mejorarán e intensificarán la cooperación judicial. Debe celebrarse lo antes posible un acuerdo con Eurojust que garantice niveles elevados de protección de datos. En este contexto, debería celebrarse un acuerdo marco sobre intercambio de información. El diálogo sobre visados debe continuar. El acuerdo sobre facilitación de visados y readmisión debería aplicarse plenamente.

El Consejo Europeo toma nota de que la Estrategia Conjunta y el Plan de Acción **UE-África** de 2007 definen el ámbito de aplicación de la cooperación en materias como la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transnacional y el tráfico de drogas. Tanto en el marco de la Asociación UE-África sobre migración, movilidad y empleo como en el Enfoque Global de la Migración de la UE, y los trabajos de seguimiento de las conferencias de Rabat, París y Trípoli, es preciso profundizar e intensificar el diálogo con los socios africanos sobre migración, centrándose en los países a lo largo de las rutas de migración irregular hacia Europa, con miras a asistir a esos países en sus esfuerzos de preparación políticas de migración y a responder a la inmigración ilegal en el mar y en las fronteras. Se debería trabajar para fomentar la cooperación, lo que incluiría la pronta celebración de acuerdos de readmisión con Argelia, Marruecos y Egipto, y, en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2009, con Libia.

África Occidental se ha convertido en los últimos años en un importante centro de distribución del tráfico de drogas desde Sudamérica hacia Europa y va a requerir que se le preste mayor atención y asistencia para poner coto al tráfico de drogas, así como a otros delitos transnacionales y al terrorismo (en el Sahel).

Es preciso ampliar los diálogos con **China** e **India** en materia de lucha antiterrorista y cubrir otros ámbitos prioritarios, como los derechos de propiedad intelectual, la migración, comprendida la lucha contra la migración ilegal, y la cooperación judicial. Cuando se trate de acuerdos sobre cooperación judicial, la Unión va a continuar reclamando que la pena capital sea un aspecto en el que no se pueden hacer concesiones. El diálogo con India sobre migración debería intensificarse e incluir todos los aspectos relacionados con la migración. En lo que se refiere a China, debe continuar el diálogo en materia de derechos humanos. El diálogo con **Brasil** deberá profundizarse y ampliarse en los próximos años. La Asociación Estratégica y el Plan de acción conjunto deben aplicarse de manera más eficaz y es preciso estudiar medidas más específicas.

Con otros países y regiones, la UE seguirá cooperando en el plano regional o bilateral, según corresponda. El diálogo con los países de América Latina y el Caribe sobre migración, tráfico de drogas, blanqueo de capitales y otros ámbitos de interés mutuo debe proseguirse en el marco regional (**UE-ALC**) y en el marco del GAFI. Deberán continuar los trabajos con los **países de Asia Central** sobre las rutas de tráfico hacia Europa.

También se deberían realizar esfuerzos en el sentido de fomentar la cooperación con **Afganistán** en materia de drogas, incluida la aplicación del documento orientado a la acción sobre tráfico de drogas, y con Afganistán y **Pakistán** sobre terrorismo y cuestiones de migración.

Respecto de **Afganistán** e **Iraq**, habría que centrarse en abordar de forma efectiva la situación de los refugiados mediante una propuesta de conjunto. Hay que dedicarse a abordar los flujos de migración ilegal y a celebrar acuerdos de readmisión con ellos, así como con **Bangladesh**.

7.6 Organizaciones internacionales y promoción de normas europeas e internacionales

El Consejo Europeo reitera su compromiso con un multilateralismo eficaz que complemente la asociación bilateral y regional con terceros países y regiones.

Las Naciones Unidas siguen siendo la organización internacional más importante para la Unión. El Tratado de Lisboa crea la base para una participación más coherente y más eficaz de la UE en los trabajos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

La Unión debe seguir promoviendo normas europeas e internacionales y la ratificación de los convenios internacionales, en particular los elaborados bajo los auspicios de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa.

El trabajo del Consejo de Europa es de particular importancia. Esta organización constituye el centro neurálgico de los valores europeos de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. La Unión debe continuar colaborando con el Consejo de Europa, basándose en el Memorando de Entendimiento firmado en 2006 y apoyando sus importantes convenios, como el Convenio sobre la trata y el Convenio para la protección de los niños.

Para la cooperación policial, Interpol es un importante socio de la Unión. La cooperación en materia de Derecho civil se realiza en particular en el marco de Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. La Unión debería seguir apoyando a la Conferencia y animar a sus socios a que ratifiquen los convenios en los que la UE es o será parte o en los que todos los Estados miembros sean partes.