

AUTORIDADES LOCALES  
Y REGIONALES EN EL  
ESPACIO DE LIBERTAD,  
SEGURIDAD Y JUSTICIA  
¿Hacia una estrategia  
de *multigobernanza* para el  
Programa de Estocolmo?

Sergio Carrera y Gemma Pinyol



documentos



**Serie: Migraciones**

Número 22. Autoridades locales y regionales en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: ¿Hacia una estrategia de multigobernanza para el Programa de Estocolmo?

© Sergio Carrera y Gemma Pinyol

© Fundació CIDOB, de esta edición

Traducción del inglés al castellano y revisión del texto: Tatiana Ticona  
Barcelona, junio de 2010

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

**AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES EN EL  
ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**  
**¿Hacia una estrategia de *multigobernanza*  
para el Programa de Estocolmo?**

**Sergio Carrera\***  
**Gemma Pinyol\*\***

Junio de 2010

\*Investigador Principal y responsable de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior del Centre for European Policy Studies (CEPS) en Bruselas, y profesor invitado en la Universidad de Kent (Bruselas)

\*\* Investigadora Principal, CIDOB. En la actualidad es Directora del Gabinete de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, España

*Este informe fue preparado, en su versión original (julio de 2009), para el Comité de las Regiones (Sección para Asuntos de Ciudadanía, Gobernanza, Institucionales y Exteriores, CIVEX). Carrera, S. and Pinyol, G. (2009) Local and Regional Authorities in the Future Area of Freedom, Security and Justice: Towards a Multigovernance Strategy for the Stockholm Programme? Study commissioned by the Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice of the Committee of the Regions, Brussels. El texto se cerró en septiembre de 2009, y esta versión ha sido parcialmente revisada y actualizada con vistas a la adopción del Programa de Estocolmo y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre 2009. El contenido del informe incluye exclusivamente los puntos de vista de sus autores. Los autores agradecen a Tatiana Ticona su magnífico trabajo en la traducción al español del informe.*

## Sumario

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción .....</b>                                                        | <b>7</b>  |
| <b>Las dimensiones locales y regionales de la próxima fase del ELSJ .....</b>    | <b>9</b>  |
| <b>¿Hacia una estrategia europea para las ALR en el ELSJ?</b>                    |           |
| <b>Los elementos políticos de la Comunicación COM (2009) 262 .....</b>           | <b>17</b> |
| <b>Características y déficits de la Comunicación COM (2009) 262 .....</b>        | <b>19</b> |
| Fortaleciendo la libertad y la solidaridad .....                                 | 19        |
| <i>¿Un espacio común de derechos fundamentales para todos?</i> .....             | 19        |
| Derechos fundamentales y ciudadanía europea .....                                | 19        |
| Libertad de movimiento y protección de datos .....                               | 22        |
| Participación democrática en la Unión .....                                      | 25        |
| <i>Derechos y libertades de ciudadanos no europeos</i> .....                     | 27        |
| Integración, diversidad, igualdad y no-discriminación .....                      | 31        |
| Asilo .....                                                                      | 35        |
| Consolidando un enfoque global de la migración . .....                           | 39        |
| Fortaleciendo la seguridad .....                                                 | 43        |
| <i>Fronteras</i> .....                                                           | 46        |
| <i>Inmigración irregular</i> .....                                               | 50        |
| <i>Migración laboral y seguridad</i> .....                                       | 54        |
| <i>Profesionales de seguridad, intercambio de información y terrorismo</i> ..... | 58        |
| Fortaleciendo la Justicia y el Estado de derecho .....                           | 65        |
| <b>Conclusiones .....</b>                                                        | <b>73</b> |
| <b>Recomendaciones de Políticas .....</b>                                        | <b>75</b> |
| <b>Referencias bibliográficas .....</b>                                          | <b>83</b> |
| <b>Abreviaciones .....</b>                                                       | <b>87</b> |
| <b>Resumen/abstract .....</b>                                                    | <b>88</b> |



## Introducción

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) está entrando en una etapa decisiva del proceso de integración de Europa. Han pasado diez años desde que el Tratado de Ámsterdam transfirió a la competencia comunitaria (compartida) algunas esferas políticas que, tradicionalmente, eran consideradas competencia de las administraciones nacionales de los Estados Miembros, tales como inmigración, fronteras, asilo, etc. El nivel de convergencia política que, en algunos de estas políticas, se ha alcanzado hasta el momento en la Unión Europea (UE) ha sido muy amplio y dinámico. Sin embargo, al tratar los temas relacionados con “cooperación policial y judicial en temas criminales” ha predominado una lógica intergubernamental de cooperación europea, un nivel elevado de desconfianza y la regla de la unanimidad dentro del Consejo, lo cual ha dificultado la promulgación de legislación comunitaria.

La Presidencia sueca de la UE de la segunda mitad del 2009 fue la responsable de cerrar la adopción del tercer programa multianual que presenta las prioridades políticas que deben guiar el ELSJ de la UE durante los próximos cinco años (2010-2014), y que se conoce como el Programa de Estocolmo<sup>1</sup>. Aprobado formalmente por el Consejo Europeo en diciembre de 2009, el Programa de Estocolmo recibió varias aportaciones previas, tales como el Pacto Europeo en Inmigración y Asilo<sup>2</sup> y los informes del Grupo del Futuro<sup>3</sup>. El objetivo de este estudio es identificar, desde la perspectiva

1. Programa de trabajo de la Presidencia sueca de la UE, 1 de julio al 31 de diciembre de 2009 (disponible en inglés en <http://www.se2009.eu/en>).
2. Consejo de la Unión Europea, Sesión nº. 2887 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 11653/08 (Presse 2005), Bruselas, 24 y 25 de julio de 2008; véase también el Pacto Europeo de inmigración y asilo, Consejo de la Unión Europea, 13440/08, Bruselas 24.9.2008; y Carrera y Guiad, 2008.
3. Informe del Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el futuro de la política europea en asuntos de interior (Grupo “Futuro”), “Libertad, Seguridad, Privacidad: Asuntos de interior europeos en un mundo abierto”, junio de 2008. Consejo de la Unión Europea, Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el Futuro de la política europea en justicia – Propuestas de solución para el futuro programa de justicia de la UE, 11549/08, Bruselas, 7.7.2008.

de las autoridades locales y regionales (ALR), las características y los déficits más importantes del documento titulado *Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos: más libertad en un entorno más seguro* COM (2009) 262. Publicado el 10 de junio del 2009 (de aquí en adelante la Comunicación)<sup>4</sup>, este documento representó la contribución de la Comisión Europea al proceso del Programa de Estocolmo.

Este estudio comienza señalando algunos comentarios sobre el fundamento y el alcance de la Comunicación. Luego, realiza una evaluación sobre sus problemas y debilidades más importantes. El estudio no realiza una discusión sobre cada esfera política incluida en el texto de la misma, más bien se enfoca en una selección de políticas que consideramos como particularmente relevantes para las ALR. Basándonos en esta evaluación, proponemos una serie de recomendaciones políticas para realzar y mejorar el rol de las ALR, y del CdR, a la hora de diseñar, implementar y monitorear la próxima fase del ELSJ de la UE bajo el mandato del Programa de Estocolmo. El anexo 1 contiene una selección de ejemplos concretos de prácticas y experiencias de las ALR en campos del ELSJ relevantes para las ALR.

4. La Comisión Europea abrió un proceso de consulta entre septiembre y noviembre de 2008, titulado "Libertad, seguridad, y justicia: ¿cuál será el futuro?, consulta sobre las prioridades para los próximos cinco años (2010-2014)" con el fin de obtener contribuciones de "los ciudadanos, organizaciones, y autoridades públicas", sobre el futuro del ELSJ. Las contribuciones están disponibles en inglés a través del siguiente enlace: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en.html](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.html).



## **Las dimensiones locales y regionales de la próxima fase del ELSJ**

El ELSJ de la UE ha sido estructurado por programas multianuales que contienen esquemas de implementación de la agenda política de cinco años, los cuales son aprobados por el Consejo. Hasta la fecha, el Consejo ha adoptado un total de tres programas multianuales: El Programa de Tampere (1999-2004)<sup>5</sup>, el Programa de la Haya (2004-2009)<sup>6</sup> y el nuevo Programa de Estocolmo que define las bases sobre las que se desarrollarán los próximos cinco años del ELSJ. Este periodo será de gran importancia para la creación de nuevas estrategias que realcen y mejoren el papel de las ALR en el ámbito de la UE en políticas relacionadas con el ELSJ, mientras que también deberá considerar los efectos de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en Diciembre 2009<sup>7</sup>.

La Comunicación COM (2009) 262 proporcionó los aportes de la Comisión Europea para la aprobación del Programa de Estocolmo. Desde el punto de vista de las ALR, la Comunicación presenta cuatro debilidades principales.

Primero, la Comisión señaló que la implementación exitosa del programa multianual requería seguir *un método* basado, por un lado, en una mayor atención a la brecha entre las normas europeas y su implementación a escala nacional, la cual debería acompañarse por medidas prácticas de apoyo (por ejemplo, mejorar las redes profesionales), y, por otro lado, en mejorar el uso de los mecanismos de evaluación creados. No se

5. Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999, SN 200/99 Bruselas, 1999.
6. Consejo de la Unión Europea, El programa de la Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad, y la justicia en la Unión Europea, 2005/C53/01, OJ C53/1, 3.3.2005.
7. Para un análisis de las implicaciones de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el ELSJ, véase Carrera y Geyer, 2008.

incluyó referencia alguna a las ALR en este “método”. No obstante, las ALR podrían desempeñar un papel central a la hora de establecer nuevas estrategias y sistemas de monitoreo a nivel de la UE con el objetivo de asegurar que la transposición del derecho Europeo sea más eficiente, satisfactoria y en conformidad con los derechos fundamentales. Además, las ALR podrían tener un papel clave en el desarrollo y en la implementación de mecanismos de evaluación centrados en *el tipo* de ESLJ creado a escala nacional, regional o local bajo la normativa de la UE, especialmente cuando el principio de reconocimiento mutuo esté en juego (como por ejemplo en las políticas de asilo, justicia criminal, etc.).

En segundo lugar, la Comunicación no incluyó mención alguna en lo referente a la necesidad de una estrategia política clara con respecto a las dimensiones locales y regionales de la próxima fase del ESLJ de la UE. El texto sólo hizo referencias ocasionales a las ALR. Este fue el caso al aludir a:

1. Política de inmigración: “Consolidar el enfoque global”: el texto se refirió a la movilización de fondos de la UE para mejorar la capacidad de gestión de la inmigración y la “protección adecuada” ofrecida por las autoridades centrales, regionales y locales de países terceros<sup>8</sup>.
2. Política de integración: “Un mecanismo conjunto de coordinación”: la Comunicación hizo hincapié en la necesidad de fortalecer las políticas de integración de nacionales de terceros países para desatar todos los beneficios económicos y culturales que trae consigo el fenómeno de la inmigración, y que “esta mejora pasa por el incremento de los esfuerzos desplegados por el Estado, las autoridades regionales y locales y por una mayor implicación de la sociedad de acogida y de los propios inmigrantes”<sup>9</sup>.

8. Página 25 de la Comunicación.

9. Página 27.

3. Cooperación policial y prevención del crimen: Uno de los objetivos destacados por la Comunicación fue la importancia a la hora de “impedir que los delincuentes se beneficien del espacio sin fronteras para eludir las investigaciones y las persecuciones”. Además, la Comisión argumentó que “la eficacia operativa debe ser el criterio que determine el nivel regional, nacional, europeo, o internacional de la cooperación”<sup>10</sup>. Asimismo, la Comisión destacó la necesidad de tener la capacidad para comparar datos y prevenir tanto el crimen organizado como el “crimen localizado”. Con este objetivo, sugiere la creación de herramientas estadísticas para medir la actividad criminal, y de un mecanismo colectivo que pudiera ofrecer un marco de acción para actores locales y nacionales (autoridades que imponen la ley y la sociedad civil), basándose en el intercambio de información, la preparación de estándares comunes y de métodos de evaluación.

Fuera de estas referencias específicas, la Comunicación no reconoció el papel ni las competencias de las ALR en el ELSJ. La Comisión Europea debió haber usado esta oportunidad para identificar a las ALR como una dimensión política en la que “el progreso ha sido lento y poco nítido” durante los últimos diez años de integración europea. Es más, a pesar de que el papel de las ALR ha sido calificado como crucial en reiteradas ocasiones a nivel oficial de la UE, este discurso no ha sido igualado con una estrategia política clara y coherente de mecanismos substantivos, financieros e institucionales de implementación práctica. Un ejemplo que ilustra esta contradicción es la aparente incapacidad del sistema europeo de asegurar que los fondos financieros de la UE destinados al ELSJ lleguen de manera efectiva a actores y profesionales que trabajan al nivel local y regional sobre estos temas.

10. Página 17.

Además, la Comunicación podría haber previsto una estrategia política enfocada a conseguir que el reconocimiento oficial de la UE de las ALR pase de ser parte de un mero discurso a nivel oficial a desarrollarse medidas concretas. Tal estrategia podría haber resaltado el potencial de las ALR de contribuir a un monitoreo efectivo de la transposición de las normas de la UE así como la puesta en práctica de un (*ex post*) sistema de evaluación europeo de la implementación y estructuras a escala nacional, regional y local de gobernanza. También podría haberse señalado la necesidad de garantizar una transferencia adecuada y proporcional de los programas financieros de la UE a los diferentes multiniveles de gobernanza que están involucrados en las políticas del ELSJ – particularmente los fondos bajo la coordinación de la Dirección General de la Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea (DGJLS) (por ejemplo, el Programa de Derechos Fundamentales y de Justicia<sup>11</sup> y el Programa Marco de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios<sup>12</sup>). A pesar de que algunos de estos fondos se refieren explícitamente a las ALR (por ejemplo, el Fondo Europeo para la Integración<sup>13</sup>), actualmente no está del todo claro cómo esta prioridad política está siendo transpuesta por los Estados Miembros, ni hasta qué punto las ALR se están beneficiando de estos instrumentos financieros, independientemente de los intereses (nacionales) y de los criterios requeridos por los gobiernos centrales.

11. Este programa abarca temas de derechos y ciudadanía, justicia criminal y civil, Daphne II, y prevención del uso de drogas (véase [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/intro/funding\\_rights\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.htm)).

12. Este programa incluye el fondo para las fronteras exteriores, el fondo europeo para la integración, el fondo europeo para el retorno, y el fondo europeo para los refugiados (véase: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114509\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114509_es.htm)). También se deben de tomar en cuenta a los diferentes fondos del DG de Empleo, Asuntos Sociales, e Igualdad de Oportunidades de la Comisión (e.g. El fondo social europeo) con el fin de evitar que ciertas áreas políticas reciban doble financiamiento.

13. Decisión 2007/435/CE del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios.

En tercer lugar, el ELSJ está formado por un conjunto de políticas en las que el principio de subsidiaridad ha jugado una relevancia fundamental. Sin embargo, esto no ha frenado el avance de los procesos de armonización a nivel europeo. Algunas de estas políticas son de competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (fronteras, inmigración, asilo, etc.), mientras que otras mantienen – incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la desaparición formal de los ‘Pilares Comunitarios’ (Primer y Tercer Pilar) –<sup>14</sup> un carácter predominantemente intergubernamental (justicia criminal y cooperación policial). Paradójicamente, los gobiernos nacionales de los Estados Miembros suelen usar el principio de subsidiaridad como una excusa para retener el control y competencia “nacional” sobre los fondos generados a escala de la UE para estas cuestiones. Este ‘hábito gubernamental’ representa de hecho una de las principales razones por las que las ALR no ven sus funciones y potencial implementadas ni fortalecidas en la práctica de las políticas Europeas sobre LSJ. Al tomar en cuenta la distribución de las competencias en aquellos Estados Miembros en los que las ARL son las responsables en la provisión de estas políticas<sup>15</sup>, es evidente que una comprensión e implementación eficaz del principio de subsidiaridad en el sistema legal de la UE requeriría que el estatus de las ARL se consolidara plenamente, sin importar tanto las prioridades políticas de los gobiernos centrales de los Estados Miembros. Esto es de suma importancia, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ya que el principio de subsidiaridad debe ser ahora monitoreado de una manera más cuidadosa con respecto al ELSJ de la UE<sup>16</sup>.

14. Para un estudio de las excepciones y flexibilidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa en la estructura de pilares sobre la que solía basarse el ELSJ véase Carrera y Geyer, 2008.

15. Véase Comité de las Regiones (2008), Estudio sobre la división de poderes entre la Unión Europea, los estados miembros y las autoridades locales y regionales, llevado a cabo por el Instituto Universitario Europeo, Bruselas.

16. Véase Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiaridad y Proporcionalidad, OJ 306/150, 17.12.2007, anexo del Tratado de Lisboa.

En cuarto lugar, la Comunicación argumentó que el principal empuje del nuevo programa multianual de Estocolmo debería ser “construir una Europa de (y para los) ciudadanos” y que las acciones futuras deberían tener al ciudadano en mente. Esto lleva a preguntarnos: ¿quiénes son estos ciudadanos? Parece que el concepto de ciudadanía utilizado por la Comunicación se refiere exclusivamente a aquellos individuos que ostentan la nacionalidad de alguno de los Estados Miembros de la Unión, y que consecuentemente se benefician del estatus supranacional de la ciudadanía europea<sup>17</sup>. Por ende, el ámbito personal presentado por la Comunicación es muy limitado e incluso contradice la visión de una Europa con diversidad y de derechos fundamentales de todos los individuos quienes, independientemente de su nacionalidad y de su estatus administrativo como inmigrante, son poseedores de derechos fundamentales tal como se reconoce en instrumentos como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>18</sup>, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), y en la jurisprudencia de la Cortes Europeas –El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de Estrasburgo y el Tribunal de Justicia de las Cortes Europeas (TJCE) de Luxemburgo, entre otros.

17. Consultar el Artículo 17 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Declaración sobre la nacionalidad de un Estado Miembro adjunta al Acta final del Tratado de la Unión Europea, OJC 191, 29 de julio de 1992. Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992, Anexo 1: Decisión de los Jefes de Estado y del Gobierno con respecto a algunos problemas planteados por Dinamarca sobre el Tratado de la Unión Europea, Sección A: Ciudadanía.

18. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, OJ C303/1, 14 de diciembre de 2007.

Como menciona el Programa de Tampere<sup>19</sup>, una Europa de derechos y libertades no puede limitarse a ciudadanos europeos si la Unión quiere mantener sus valores de no-discriminación, trato igualitario y justo y solidaridad. Las ALR saben muy bien que las sociedades europeas están compuestas por una gran variedad de individuos (algunos de los cuales son particularmente vulnerables), quienes, independientemente de definiciones legales o estatus administrativos a nivel nacional que definen su nacionalidad y su estado de inmigración, son miembros *de facto* de las ciudadanías locales y, por lo tanto, requieren de protección e inclusión social. Construir una Europa *sólo para* ciudadanos europeos llevará a conflictos dentro de Europa en temas de diversidad, heterogeneidad y de derechos fundamentales, que son la base de la identidad europea. Una Europa más integrada necesita beneficiar a todos los individuos que residen en ella, no sólo a los europeos. Esto es aún más importante si se toma en cuenta que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha hecho que la Carta de los Derechos Fundamentales sea legalmente vinculante, y que según el artículo 6.2 de la nueva versión del Tratado de la Unión Europea, la UE tiene la posibilidad de acceder a ser miembro del CEDH<sup>20</sup>.

19. Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere señalan, en el punto 3, que “No obstante, esta libertad [el derecho a la libre circulación dentro de la Unión] no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión. Su propia existencia ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio”.
20. El artículo 6.2 de la revisión hecha por del Tratado de Unión Europea el Tratado de Lisboa dice: “La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados”. Referirse también al Protocolo sobre el apartado 2 del artículo 6 del tratado de la Unión Europeas relativo a la adhesión de la Unión al convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, OJ C306/155, 17.12.2007.

Es más, aunque la Comunicación comenzó aludiendo al establecimiento de un espacio común de protección de derechos fundamentales en la UE, el texto no desarrolló una estrategia clara y sólida sobre cómo la Comisión planea implementar y desarrollar este “espacio común”. El requisito de ser miembro del CEDH para los nuevos miembros de la UE manda un mensaje político positivo, pero no lo suficientemente fuerte. Se necesitan esfuerzos más concretos, en especial con respecto a los derechos y libertades de personas acusadas de crímenes, los solicitantes de asilo y los refugiados, los inmigrantes “sin papeles” y los “legales”, y también con respecto a las consecuencias de las dimensiones externas de las políticas del ELSJ de la UE (por ejemplo, retorno y readmisión) en países terceros.



## **¿Hacia una estrategia europea para las ALR en el ELSJ? Los elementos políticos de la Comunicación COM (2009) 262**

La Comisión Europea estructuró la Comunicación en dos partes principales: una primera parte (sección 1: introducción) detalla “la visión política y ambiciones” de la Comisión Europea para el Programa de Estocolmo; la segunda parte (Secciones 2 a 5) presenta las prioridades específicas y las medidas que deben ser tomadas (y desarrolladas) por cada uno de los portafolios de las políticas relevantes de la DG JLS al implementar el Programa de Estocolmo: ciudadanía y derechos fundamentales (sección 2), justicia criminal y civil (sección 3), seguridad (sección 4), e inmigración, integración y asilo (sección 5).

¿Cuáles fueron los puntos principales destacados en la parte política de la Comunicación? La sección 1 comienza con un mensaje directo: “La libertad, la seguridad y la justicia son los valores fundamentales que forman una parte integral del modelo europeo de la sociedad”<sup>21</sup>. Según lo destacado en párrafos anteriores, la Comisión procede a argumentar que la próxima fase del ESLJ de la UE necesita centrarse en poner “al ciudadano” en el centro del proyecto. La sección 1 se divide en cuatro subdivisiones principales:

- La primera presenta lo que la Comisión Europea considera como “éxitos” del ESLJ durante los diez años pasados e incluye, entre otros, la instalación y la extensión del retiro de controles de fronteras internos tras la expansión de la UE, señalando las bases de una política de inmigración común y de un sistema europeo común de asilo, etc.
- Una segunda subdivisión detalla “los desafíos” que se han encontrado hasta ahora y dónde el nivel de convergencia de las políticas se ha

21. Página 2 de la Comunicación.

considerado “lento y menos nítido”. En este sentido, la Comunicación señala que el asegurar una transposición e implementación adecuada del derecho europeo en el ámbito nacional continua constituyendo un reto importante para el futuro del ELSJ, y que el progreso alcanzado en cuestiones del derecho de familia y del derecho criminal ha sido, hasta ahora, considerablemente bajo.

– La tercera subdivisión identifica los futuros desafíos “para proporcionar el mejor servicio posible al ciudadano”. Procede a señalar las prioridades políticas que según la Comisión deberían guiar la puesta en práctica del Programa de Estocolmo: primero, promover los derechos de los ciudadanos –una Europa de derechos; segundo, facilitar la vida de los ciudadanos –una Europa del derecho y la justicia; tercero, una Europa que protege; y cuarto, promoviendo una sociedad más integrada para el ciudadano –una Europa responsable y solidaria en materia de inmigración y asilo.

– Finalmente, la sección 1 de la Comunicación señala que para que estas prioridades sean implementadas exitosamente se debe seguir “un método” que utilice cinco herramientas principales: primero, asegurar la coherencia de las políticas en los ámbitos de justicia y de asuntos de interior con otras políticas de la UE; segundo, prestar mayor atención a la aplicación a nivel nacional de las normas y políticas adoptadas a nivel europeo; tercero, mejorar la calidad de la legislación europea; cuarto, mejorar el uso de los procesos de evaluación; y quinto, acompañar las prioridades políticas de los medios financieros adecuados para su aplicación (incluyendo la evaluación de la eficacia de los mecanismos presupuestarios actuales).

## **Características y déficits de la Comunicación COM (2009) 262**

En esta sección tratamos los temas y los déficits específicos que caracterizan la segunda parte de la Comunicación, que hemos estructurado bajo tres títulos principales: fortaleciendo la libertad y la solidaridad; fortaleciendo la seguridad; y fortaleciendo la justicia y el Estado de derecho. En contraste con la estructura usada por la Comisión Europea en su Comunicación, pensamos que este marco refleja mucho mejor en qué campos cubiertos por la Comunicación y la agenda política de la UE sobre el ESLJ se encuentran las prioridades fundamentales. De hecho, mientras que a primera vista la Comunicación parece dar un predominio político a los derechos fundamentales y la justicia, al mirar el número y el alcance real de las medidas políticas (y de los pasos a tomar) propuestas por el texto, uno puede ver dónde realmente están las prioridades y dónde la UE será más *activa* desde un punto de vista legal durante los próximos cinco años. Es más, al detenernos con mayor profundidad observamos que la seguridad del Estado-nación (y de sus *ciudadanos imaginados*), es decir, el fortalecimiento de ‘la seguridad colectiva’ continuará prevaleciendo sobre la libertad y ‘la seguridad del individuo’ (derechos fundamentales y libertades) en la fase próxima del ESLJ.

### **Fortaleciendo la libertad y la solidaridad**

¿Un espacio común de derechos fundamentales para todos?

#### **Derechos fundamentales y ciudadanía europea**

La sección 2 de la Comunicación COM (2009) 262 se titula “Promoviendo derechos ciudadanos: una Europa de derechos”. La Comisión comienza argumentando que el sistema europeo para la protección de derechos fundamentales ya está bastante desarrollado en la UE, y que la especialidad desarrollada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) debería contribuir a una mayor protección

de los mismos. También se menciona que la adhesión de la UE al CEDH dará un empuje a la jurisprudencia de los tribunales europeos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Posteriormente, la sección se divide en tres subdivisiones que tratan sobre: el ejercicio pleno del derecho a la libertad de movimiento; el respeto de la diversidad y de la protección de los vulnerables; y la protección de los datos personales y la privacidad.

El mensaje político enviado por la Comisión Europea al posicionar una Europa de derechos como un principio central, y al declarar que el “en el espacio de libertad, seguridad y justicia, el respeto de la persona y la dignidad humana, recogidos en la Carta, constituye un valor esencial”<sup>22</sup> en la presentación de la Comunicación, debe ser bienvenido. De hecho, el valor añadido de la UE es el de “desempeñar el papel de apoyo” y de actuar como promotor<sup>23</sup> de la protección de la libertad y seguridad del individuo en un espacio común europeo ampliado. Es por ello que el fortalecimiento de la libertad y de la solidaridad *del individuo* (en vez de exclusivamente las del ‘ciudadano’) deberían constituir el principio rector de la política europea bajo el mandato del Programa de Estocolmo.

La protección de los derechos fundamentales a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en adelante la Carta) es cada vez más relevante para desarrollar las capacidades de las ALR en el ámbito del ELSJ de la UE. Nos referimos a contenidos de la Carta tales como el artículo 41 sobre el derecho a una buena administración y el artículo 22 sobre el derecho a la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Además, existen diversas actividades y capacidades de las ALR que tienen implicaciones múltiples para los derechos fundamentales, como lo son el respeto a la vida privada y familiar (artículo 7), la protección de datos de carácter personal (artículo 8), el derecho al asilo (artículo 18), la no discriminación (artículo 21), etc. Más allá de la naturaleza vinculante de la Carta y del valor añadido de la posible adhesión de la UE al CEDH, los derechos

22. Página 7 de la Comunicación.

23. Ibid.

fundamentales ya formaban parte de los valores esenciales y principios generales del derecho en el ESLJ de la Unión, la cuál está basada en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por otra parte, es importante señalar que la Carta reconoce derechos y libertades, algunos de los cuales son aplicables a todos, independientemente de la nacionalidad y del Estado administrativo de residencia en la UE de la persona.

El marco para la protección de los derechos fundamentales que establece la Comunicación contiene sin embargo tres déficits principales:

– Primero, a pesar de que el sistema europeo de derechos humanos fundamentales ya está bastante desarrollado, el respeto y protección de estos derechos por parte de los Estados Miembros a la hora de implementar el derecho europeo sobre el ELSJ en la práctica aún deja mucho que desear. Los derechos fundamentales no pueden ser dados por seguros en la UE, y se necesita prever estrategias más ambiciosas para los próximos venideros. Esto es de especial importancia a la hora de evaluar las actuales y futuras políticas relacionadas con el ELSJ, en las que la libertad y seguridad del individuo están en juego. La Comunicación no desarrolla una estrategia europea clara sobre la manera precisa en la que un área común de derechos fundamentales podría ser desarrollada y asegurada tanto a nivel de las instituciones de la UE (por ejemplo, fortaleciendo y expandiendo las capacidades de la FRA y su cooperación con las ALR)<sup>24</sup> como a nivel de las autoridades de los Estados Miembros responsables de implementar la legislación Europea. El texto no va más allá de referencias formales u oficiales al actual sistema de herramientas e instituciones

24. Como ejemplo de la cooperación informal y fragmentada entre la FRA y las ARL, podemos referirnos a la reunión que se llevó a cabo el 6 y 7 de julio de 2009 entre la FRA y las autoridades locales para discutir la implementación de los derechos humanos. En particular, la agencia se reunió con representantes de la Red de Comunidades Locales (LCN). Véase: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/news&events/infocus09\\_0307\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/news&events/infocus09_0307_en.htm)

que están a cargo de los derechos y libertades fundamentales, y no presenta un esquema de pasos a seguir en el futuro cercano.

– Segundo, la Comunicación no da atención alguna a las dimensiones locales y regionales de “la Europa de derechos fundamentales” del ELSJ. Actualmente existe un consenso sobre el papel crucial de las ALR en tanto en suministrar información (sensibilizar) como en defender derechos y libertades fundamentales de los individuos.

– Tercero, tal y como hemos señalado anteriormente, la Comisión da prioridad a los derechos de los ciudadanos europeos. Aunque todavía existen barreras (y excepciones) para que las libertades concedidas a los ciudadanos europeos y a sus familiares (sin importar su nacionalidad) por el estatus de ciudadanía europea sean implementadas completamente, un acercamiento enfocado solamente en los derechos de los ciudadanos margina el necesario debate sobre los derechos fundamentales y libertades Europeas de los no-ciudadanos y de los residentes. Además, es difícil reconciliar este acercamiento con los principios de no-discriminación y de tratamiento justo e igualitario consagrados en el Programa de Tampere adoptado por las conclusiones del Consejo de la Unión Europea en octubre de 1999. Asimismo, los derechos y la protección de los nacionales de países terceros (NPT) que no estén dentro de la categoría de “residentes legales” y que tengan un estatus irregular –los inmigrantes indocumentados– también deberían recibir la atención de la UE y de las estrategias de protección social, especialmente al tomar en cuenta que son personas con un alto nivel de vulnerabilidad e inseguridad.

### **Libertad de movimiento y protección de datos**

La Comunicación identifica la necesidad de ejercer completamente el derecho a la libertad de movimiento de personas como uno de los componentes clave de la ciudadanía europea. De hecho, ejercer este derecho reconocido en el artículo 45 de la Carta constituye un ejemplo ilustrativo de las limitaciones que persisten en el ámbito de derechos fundamentales en la UE. La

implementación de la directiva 2004/38 sobre los derechos de los ciudadanos europeos y de sus familias a moverse y a residir libremente en la UE<sup>25</sup> ha sido calificada por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y por informes externos como insatisfactoria y lejos de ser cumplida, a pesar de que la fecha límite para su implementación era el 30 de abril de 2006<sup>26</sup>. No todos los Estados Miembros de la UE han transpuesto correcta y eficazmente los elementos de esta directiva en sus sistemas de legislación nacional. Por otro lado, la suposición de que los mecanismos del sistema legal de la UE que han sido previstos para asegurar una correcta transposición del derecho Europeo trabajan perfectamente en la práctica ya no es sostenible y necesita de nuevas innovaciones estratégicas.

Tal como señala la Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/EC sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de moverse y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros, COM(2009) 313, la libertad de movimiento de las personas es uno de los fundamentos de la UE, y, por tanto, cualquier derogación de este principio debe ser enfrentada de manera estricta<sup>27</sup>. Es más, también es necesario

25. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. Carlier y Guild, 2006.

26. Véase Carrera y Faure-Atger, 2009.

27. Página 3 de la Comunicación COM(2009) 313. Además, parece ser que, como una estrategia inmediata, la Comisión distribuirá una guía de la UE que informe a los ciudadanos europeos sobre sus derechos, y que se reunirá de forma bilateral con los Estados Miembros para debatir las cuestiones aún pendientes su ejecución y aplicación y “utilizará plenamente sus poderes en virtud del Tratado”. Véase Comunicación de la Comisión, sobre las orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, 2 de julio de 2009, Bruselas.

fortalecer las estructuras existentes y los mecanismos de monitoreo. Las experiencias de las ALR podrían contribuir a la mejora del sistema legal actual y a los procedimientos administrativos relevantes al derecho de libertad de movimiento<sup>28</sup>. Además, las ALR podrían desempeñar una función importante en la evaluación de la correcta implementación y aplicación de la legislación del ELSJ *en el terreno*.

Las ALR se encuentran en una situación privilegiada a la hora de asegurarse que las políticas de la UE sean transpuestas eficazmente y que cumplan con los principios de proporcionalidad, necesidad (valor añadido), al igual que con los derechos fundamentales diariamente<sup>29</sup>. Un caso de estudio interesante podría ser el de los efectos de las políticas de la UE sobre las tecnologías de seguridad y los sistemas de información de gran escala basados en el intercambio y en el almacenamiento de datos personales sobre el derecho a la protección de datos de carácter personal a tenor del artículo 8 de la Carta. El potencial de las dimensiones locales y regionales en un “esquema europeo comprensivo de protección” y en “un esquema de certificación europeo para tecnologías, productos y servicios que sean conscientes de la privacidad” que se mencionan en la Comunicación deberían de ser meditados y considerados cuidadosamente<sup>30</sup>. Las ALR podrían cooperar con las organizaciones de la sociedad civil y con las autoridades nacionales relevantes, tales como las agencias supervisoras de la protección de datos o el Defensor del Pueblo, en el monitoreo de

28. Esto incluiría, tal como la Comunicación menciona, la obtención de los principales documentos de estado civil con mayor facilidad y sin un coste adicional. Véase la página 7 de la Comunicación.

29. La Comunicación señala que “La evolución tecnológica es muy rápida en la actualidad y transforma la comunicación entre las personas y las organizaciones públicas y privadas. En este contexto, es necesario reafirmar una serie de principios: finalidad, proporcionalidad y legitimidad del tratamiento de los datos, duración limitada de conservación, seguridad y confidencialidad, respeto del derecho de las personas y control por una autoridad independiente”.

30. Página 8 de la Comunicación.



la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la implementación nacional de políticas del ELSJ relevantes a estos derechos. Como la Comisión señala, las ALR podrían recibir más apoyo de la UE para lanzar campañas de información sobre los derechos y libertades del sujeto de estudio que se encuentren en el ámbito de la aplicación de las políticas europeas de tecnología y “[llevar] a cabo campañas de información y sensibilización entre los grupos de población más frágiles”<sup>31</sup>. La contribución de las ALR en informar a los individuos sobre sus derechos europeos (además de la protección de datos personales) y libertades fundamentales debería de haber sido más meditado y fomentado por la Comunicación COM (2009) 262.

### **Participación democrática en la Unión**

La Comunicación resalta la importancia de las elecciones europeas como “la expresión política del concepto de ciudadanía Europea”; pero también reconoce que, en la práctica, “el ejercicio de este derecho deja mucho que desear”<sup>32</sup>. De hecho, el alto nivel de abstención resultante de las últimas elecciones europeas ha demostrado que hay una necesidad palpable de afrontar el creciente sentimiento de alienación que actualmente experimentan muchos ciudadanos y residentes de la UE hacia el proyecto europeo. Hoy por hoy, uno de los obstáculos más importantes de la UE consiste en determinar cómo mejorar y maximizar la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión. Existen diversos elementos que se deben tomar en cuenta para examinar este problema: la falta de confianza en las instituciones de la UE, la lejanía y la complejidad de la arquitectura institucional de la UE, etc. En el 2001, el Libro Blanco de la Comisión *La Gobernanza Europea* señaló con preocu-

31. Página 9 de la Comunicación.

32. Ibid.

pación: *“La Unión es frecuentemente vista como remota y, al mismo tiempo, como muy impertinente”*<sup>33</sup>. Estos y otros factores pueden ayudar a explicar por qué la vida democrática de la UE está sufriendo una reducción de participación política.

De acuerdo a las preocupaciones sobre las futuras elecciones europeas del 2014 expresadas por la Comisión dentro de la Comunicación, los instrumentos de democracia participativa necesitan ser evaluados para asegurar la máxima participación posible<sup>34</sup>. En este momento, parece necesario movilizar a la sociedad civil de la UE, así como promover la información e iniciativas de educación sobre, entre otras cosas, la participación activa en las elecciones del Parlamento Europeo<sup>35</sup>, lo cual fomentaría un mayor nivel de implicación con las iniciativas de la UE. Las ALR también podrían jugar un papel crucial en alcanzar estos objetivos, pero sus capacidades no han sido desarrolladas adecuadamente. Al estar más cercanas a los ciudadanos y residentes, estas administraciones podrían contribuir con los objetivos de información, con la disseminación del conocimiento, y con la transmisión de valores democráticos y de participación activa, los cuales son elementos inherentes del estatus de ciudadanía europea. Es más, las nuevas tecnologías podrían ayudar a las ALR a promover nuevos métodos de participación democrática de los ciudadanos. Por ende, los fondos europeos para promover estas iniciativas deberían desarrollarse; sin embargo, cabe señalar que durante el periodo 2007-13, la UE adjudicó 93,8 millones de euros para la promoción de los dere-

33. Comisión Europea. La gobernanza Europea. Un libro blanco. 25 de Julio de 2001. COM(2001) 428 final

34. La Comunicación declara que “Para las elecciones europeas de 2014, conviene reflexionar sobre las medidas de incentivación de la participación ciudadana: habrá que adoptar un enfoque ambicioso para las campañas electorales centrado en los auténticos debates europeos. Facilitar todas las operaciones de voto para los ciudadanos y la inscripción en las listas electorales o votar durante la semana del 9 de mayo contribuirán a lograr estos objetivos. Página 9 de la Comunicación.

35. Ibid.

chos fundamentales y la participación democrática<sup>36</sup>. La evaluación de programas e instrumentos previos debería ser una prioridad, con el fin de valorar su impacto, utilidad, y valor añadido. Finalmente, las iniciativas para involucrar a la gente joven en el proyecto de la UE deberían ser una de las prioridades centrales en esta área, lo cual se podría materializar, por ejemplo, al promover debates sobre el futuro de Europa en ámbitos regionales y locales.

### Derechos y libertades de ciudadanos no europeos

En el Apartado 5.1.3 de la Comunicación, la Comisión señala que una política [de inmigración] proactiva tiene que estar basada en un “estatus europeo para inmigrantes legales”. La Comunicación justifica la necesidad “de asegurar un nivel uniforme de derechos de los inmigrantes legales que sean comparables a los de los ciudadanos europeos” para maximizar los efectos positivos de la inmigración legal y así beneficiar a toda la sociedad<sup>37</sup>. Esta posición continúa con el espíritu del Consejo de Tampere de 1999, cuyas conclusiones definieron el derecho a circular libremente dentro de la Unión en condiciones de seguridad y justicia para todos como uno de sus objetivos centrales. Asimismo, en este Consejo se estableció que:

“No obstante, esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión. Su propia existencia ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen

36. Véase [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/intro/funding\\_rights\\_en.html](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_rights_en.html)

37. Página 25 de la Comunicación. Véase la nota al pie 6..

justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración”<sup>38</sup>.

Por lo tanto, como señala la Comunicación, una política que motive la migración ‘legal’ requeriría un “método claro, transparente y equitativo que respete a los seres humanos”<sup>39</sup>. Es más, la Comunicación propone la adopción de un Código de Inmigración para garantizar el “nivel uniforme de derechos” al que se hizo referencia. Esta iniciativa debe ser analizada. La actual propuesta de un solo proceso de aplicación para un único permiso de trabajo para nacionales de terceros países que les permita residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro, la cual se encuentra en proceso de negociación dentro del Consejo, incluye una colección de derechos europeos para los trabajadores de países terceros que residan legalmente en un Estado Miembro<sup>40</sup>. Pero desarrollar nuevos instrumentos legislativos relacionados exclusivamente con los derechos de ciudadanos no-europeos podría crear confusión e inconsistencias, y peor aún, podría debilitar aún más los ya frágiles derechos y garantías de los residentes y trabajadores extranjeros que contiene la legislación de la UE.

No obstante, se deberían iniciar mayores esfuerzos para desarrollar y garantizar los derechos de los inmigrantes en Europa, sobre todo si se toma en cuenta la existencia de instrumentos para la protección de derechos humanos fundamentales tanto en Europa como a nivel internacional (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de

38. Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

39. Página 25 de la Comunicación.

40. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. COM(2007) 638 final, Bruselas, 23.10.2007.

Europa). Se deberían prever mecanismos para asegurar la correcta aplicación de estos instrumentos regionales, que deberían estar disponibles a ciudadanos de países terceros, sin importar su estatus legal ni su lugar de residencia dentro de Europa. Es más, independientemente de su estatus legal en la UE (con documentos o no), los ciudadanos no-europeos son portadores de derechos que van más allá de la discreción de los Estados Miembros, y que deben ser respetados y garantizados en todos los niveles de gobernanza, incluyendo el de las ALR. Estos derechos incluyen por ejemplo todos aquellos en los que la Carta hace referencia a “cualquiera” o a “todos”, por ejemplo, artículo 31 (condiciones de trabajo justas y decentes), artículo 12 (libertad de asamblea y de asociación), artículo 14 (derecho a la educación), artículo 35 (acceso a servicios de salud), etc.

El debate sobre los derechos y libertades de los inmigrantes también lleva a reconsiderar la base de la ciudadanía europea y la necesidad de cambiar un sistema basado exclusivamente en la nacionalidad a uno enraizado en el principio de residencia<sup>41</sup>. Esto evitará la existencia de una ciudadanía de la UE basada en la exclusión. El criterio legal que señala que es necesario ser nacional de un Estado Miembro para tener acceso a la ciudadanía europea es inadecuado y no corresponde a los nuevos tipos

41. Se puede hacer referencia aquí a las propuestas “alternativas” ya hechas (como la de “ciudadanía cívica”) en la UE para la apertura de la condición de ciudadanos europeos que a los NTPs que residen en la UE. Véase la Comunicación de la Comisión, sobre una política comunitaria de migración COM (2000) 757, 22.11.2000. COM(2000) 757 final, donde señala que El estatuto jurídico concedido a los nacionales de terceros países se basaría en el principio de proporcionar conjuntos de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los nacionales, pero diferenciados en función de la duración de la estancia, previendo al mismo tiempo la progresión hacia un estatuto permanente. A más largo plazo, esto podría ampliarse hasta el ofrecimiento de una forma de ciudadanía cívica, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de derechos fundamentales, consistente en un conjunto de derechos y obligaciones ofrecidos a los nacionales de terceros países. Véase además el Dictamen del Comité Económico y Social sobre “La inmigración, la integración, y el papel de la sociedad civil organizada”. SOC/075, CES 365/2002, 21 de marzo de 2002, Bruselas, ponente: Sr. Pariza Castaños.

de ciudadanías que están emergiendo *de facto* a escala local y regional. Por ende, el acceso a la ciudadanía europea debería estar conectado a la residencia o al domicilio<sup>42</sup> y podría tener un carácter predominantemente local y regional, de tal manera que el acceso a los derechos y libertades concedidos por la ciudadanía europea no estarían vinculados a criterios de naturalización o integración, que están en su mayor parte sujetos a la discreción del Estado-nación. Entonces, una dimensión local y regional de la ciudadanía podría garantizar que los NPT tengan acceso a los mismos derechos y libertades que los nacionales de los Estados Miembros de la UE.

La legislación sobre migración de la UE brinda ya un número de derechos y garantías a los NPT que estén residiendo “legalmente” (Guiad, 2004b); por ejemplo, reunificación familiar (Directiva 2003/86)<sup>43</sup>, estatus de residente a largo plazo (Directiva 2003/109)<sup>44</sup>, estudiantes y científicos (Directivas 2004/114 y 2005/71)<sup>45</sup>, etc., algunos de los cuales están interrelacionados con los derechos fundamentales como el artículo 7 de la Carta (sobre la vida privada y familiar) y al artículo 21 de la no-discriminación. La Comunicación se refiere a la posibilidad de modificar algunas de las provisiones legales actualmente en pie, como la Directiva del Consejo sobre el derecho a la reunificación familiar<sup>46</sup>. Esta inten-

42. Para un resumen del debate académico sobre este tema, véase Carrera, S. y Merlino, M. (2008).

43. Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, OJ L 251/12, 3.10.2003.

44. Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, OJ L 16/44, 23.1.2004.

45. Directiva del Consejo 2004/114/EC de 13 diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, OJ L 375, 23.12.2004. Directiva 2005/71/EC del Consejo de 12 de octubre de 2005 relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, OJ L 289/15, 3.11.2005.

46. Véase página 25 de la Comunicación.

ción debería tener en cuenta los resultados de las últimas elecciones del Parlamento Europeo, así como el aumento de partidos (y sentimientos) xenófobos (de extrema derecha) en Europa<sup>47</sup>. Con el fin de evitar reducir los derechos de los cuales los migrantes ya disfrutaban en la UE o no bajar los estándares de las leyes de inmigración que actualmente benefician a los NPT, cualquier cambio en la legislación sobre los derechos de los migrantes en Europa debe ser cuidadosamente (e independientemente) analizado.

### **Integración, diversidad, igualdad y no-discriminación**

La Comunicación observa en la sección 2.2 titulada “Viviendo juntos en un área que respeta la diversidad y protege a los más vulnerables” que “la diversidad enriquece a la Unión: esta debe proveer un ambiente seguro donde las diferencias sean respetadas y los más vulnerables sean protegidos”<sup>48</sup>. La integración, la diversidad, la igualdad y la no-discriminación se han convertido en elementos esenciales de una “Europa de derechos”.

El artículo 8 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que una de las funciones de la Comunidad es promover la igualdad entre los hombres y las mujeres. Asimismo, el nuevo artículo 19 TFUE (antiguo Artículo 13 del tratado

47. En su declaración tras las elecciones europeas, la Comisión Británica de la Igualdad y de los Derechos Humanos declaró que “Este es un momento de reflexión para nuestro país. Estas elecciones constituyen un paso en aguas desconocidas para el pueblo británico. Está más allá de la política de partidos, cuando por primera vez, casi un millón de ciudadanos británicos han votado a favor de una organización que no acepta como miembros a muchos votantes por el color de su piel” (<http://www.equalityhumanrights.com/>). Además, es de interés referirse a la Resolución del Parlamento Europeo sobre la posición de la Unión Europea en la Conferencia Mundial contra el Racismo y la situación actual en la Unión Europea, Acta de 21/09/2000, B5-0766/2000.

48. Página 7 da la Comunicación.

de la CE) de este mismo tratado incluye una cláusula general de no-discriminación, lo que brindó al Consejo la oportunidad de “tomar, basándose en las propuestas de la Comisión, las acciones correspondientes para combatir la discriminación por motivos de género, raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual”. Desde el 2000, además de promover la igualdad de género, se han implementado iniciativas legales contra la discriminación en la UE, con el objetivo de asegurar un trato equitativo de los residentes y de proteger a todos los que viven y trabajan en Europa, sin importar el origen étnico, la religión o creencias, las discapacidades, la orientación sexual o la edad (Schiek; Waddington y Bell, 2007). La Directiva 2000/43/EC del Consejo, del 29 de junio de 2000, que implementa el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de la raza o el origen étnico es un componente básico del marco legal de esta iniciativa contra la discriminación de la UE<sup>49</sup>. La Comisión Europea debe continuar con los esfuerzos para que ésta sea transpuesta a nivel nacional. Desde que fue aprobada, la Comisión ha diseñado procedimientos para los casos de incumplimiento por: 1) no transponer la iniciativa, y 2) la incorrecta transposición a comparación de un número significativo de otros Estados Miembros. Los problemas más comunes se deben a la falta de una definición de discriminación (o a una definición incorrecta), al transmitir a otros la culpabilidad al presentarse pruebas, y a la falta de indicadores del “éxito” de la legislación.

Según el artículo 167 TFUE<sup>50</sup> y del artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la diversidad es uno de los puntos fuertes

49. Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, OJ L180/22, 19 de julio de 2000.

50. El artículo 167 TFUE establece que “La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común”.



de la UE. Para asegurar el respeto a los derechos fundamentales, promover la igualdad y la no-discriminación y garantizar el respeto por la diversidad, las instituciones de la UE deben enfrentarse a retos relacionados no sólo con la migración. Es por esto que la Comunicación observa enfáticamente la necesidad de implementar medidas para tratar con la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia, para así proveer un ambiente seguro donde las diferencias son respetadas y los más vulnerables son protegidos.

La Comunicación (2009) 262 identifica la integración como una prioridad política para la próxima generación del ELSJ<sup>51</sup>. Es aquí donde la Comisión hace excepcionalmente una referencia directa a la dimensión local y regional al argumentar que para mejorar la integración se necesitan “mayores esfuerzos de la autoridades nacionales, regionales y locales” (Ibid). En particular, la Comisión Europea hace un llamamiento a “un mecanismo de coordinación conjunta que use un marco común de indicadores para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros”. El Marco de Integración de la UE representa un establecimiento de gobernanza con multiniveles que es innovador en el campo de la integración de los NPT a nivel de la UE, basado en la interacción de un paquete de herramientas reguladoras no vinculantes para los Estados Miembros y en redes supranacionales diversificadas que han dado lugar a la puesta en marcha de un Método (cuasi) Abierto de Coordinación (MAC) o no formalizado, en el que el intercambio de información y prácticas entre países miembros de la UE ha tomado una relevancia primordial (Guild; Groenendijk y Carrera, 2009). Hasta ahora, este Marco de Coordinación se había centrado principalmente en incentivar el intercambio de información y coordinar las políticas de los programas nacionales de integración de los Estados Miembros en el ámbito de los

51. La página 27 de la Comunicación señala que “El potencial de enriquecimiento, económico y cultural, del que es portadora la inmigración sólo puede concretarse con una mejora de la integración en el país de acogida”.

Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración (PCNI) (Carrera, 2008). Pero se carece de la asociación y de la participación sostenible y estructurada de los cuerpos locales y regionales y del Comité de las Regiones en los instrumentos políticos y en las sedes que componen el Marco de Integración de la UE. La dimensión local y regional podría desempeñar un papel decisivo en la canalización del conocimiento y de experiencias en las arenas nacionales y en la UE, así como en la evaluación sobre la adecuada, oportuna y consistente transposición/ implementación de políticas comunes de integración de la UE<sup>52</sup>.

El enfoque principal de la política europea de integración debería ser asegurar el respeto de los derechos fundamentales y libertades europeas de los NPT. No debería favorecer el uso de la integración como una herramienta para la gestión de la inmigración o para practicar una política de inmigración restrictiva, dirigida a limitar el número de entradas legales así como la seguridad de residencia de los NPT en la UE. La integración debe ser vista como un proceso centrado a favorecer la inclusión social de los inmigrantes, desde un punto de vista de asuntos sociales y empleo, y no desde un enfoque de “Asuntos Interiores”. Por lo tanto, el Marco de Integración de la UE no debe ser utilizado para proveer una vía transnacional que legitime la práctica y el intercambio de actividades y políticas nacionalistas que usen la integración como un programa obligatorio, como un curso o como un contrato para que los NPT puedan “residir legalmente” en la UE o beneficiarse de la reunificación familiar.

Las ALR deberían actuar como un sistema rápido de alerta que detecte y luche contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia; y deberían disponer de recursos para promover campañas para difundir el respeto por los derechos fundamentales y por la diversidad en la UE. Además, las ALR necesitan desarrollar mecanismos para promover el respeto

52. Para un análisis más profundo, véase S. Carrera (2009a), estudio encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del Comité de las Regiones, Bruselas.

por la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 10 de la Carta), la libertad de expresión (artículo 11 de la Carta) y la igualdad entre los hombres y las mujeres (artículo 23 de la Carta). También se deben tomar medidas especiales para proteger a los más vulnerables, principalmente a los niños (artículo 24 de la Carta), a las personas de tercera edad (artículo 25 de la Carta), a las personas con discapacidades (artículo 26 de la Carta), y en el ámbito de la migración, a los menores que viajan solos y a las víctimas de la trata de personas. Finalmente, la participación de las ALR en la red RAXEN<sup>53</sup> podría ser desarrollada y promovida más a fondo.

### **Asilo**

La Comunicación enfatiza en la sección 5.2: “La UE debe continuar construyendo una verdadera área común de protección y solidaridad, basada en el respeto por los derechos humanos”<sup>54</sup>. El asilo es fundamental en un área común de protección y solidaridad; sin embargo, los emotivos discursos oficiales sobre el asilo difieren con la débil protección de este derecho en la práctica. Fuertemente protegidos por la Carta (artículo 18)<sup>55</sup> y por diversas convenciones internacionales y regionales, las solicitudes de asilo en los países de la UE han disminuido en los años recientes. A pesar de que el número de solicitantes de asilo en la UE ha

53. Desde el 2000, la Agencia de Derechos Fundamentales recoge datos sobre cuestiones relacionadas con el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia a través de sus Puntos Focales Nacionales RAXEN (PFN) que cubren a todos los miembros de la UE (véase <http://fra.europa.eu>).

54. Página 26 de la Comunicación.

55. El artículo 18 establece que “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

aumentado en el 2008<sup>56</sup>, el 73% de las decisiones en primera instancia fueron negativas<sup>57</sup>. La suposición de que muchas de las aplicaciones de asilo son falsas puede ser una de las principales razones que se encuentra detrás de esta situación.

El desarrollo de la fase (1999-2005) del primer Sistema de Asilo Común Europeo (SECA) culminó con la adopción de diversos instrumentos legales que han establecido estándares comunes ‘mínimos’ en áreas tales como las condiciones de recepción para los solicitantes de asilo, los procedimientos de estas aplicaciones, los requisitos para recibir protección internacional, y las reglas para determinar cuál es el Estado Miembro que debe hacerse responsable de examinar una aplicación de asilo<sup>58</sup>. Pero la creación del SECA aún no ha producido resultados comunes al tomar las decisiones sobre una aplicación de asilo en los diferentes Estados Miembros. Esta falta de regularidad se aplica inclusive a refugiados del mismo país que se enfrentan a circunstancias similares en su país de origen, pero que, sin embargo, pueden recibir diferentes respuestas de diferentes países de la UE. Es más, según el Alto Comisionado de las

56. Según ACNUR, este aumento en los países industrializados “puede atribuirse en parte a un mayor número de solicitudes de asilo de ciudadanos de Afganistán, Somalia y otros países que sufren crisis o conflictos”. ACNUR Briefing Notes, 24 de marzo de 2009.

57. STAT/09/66 “Asylum in the EU in 2008. Around 20.000 asylum applicants registered each month in EU27”, 08 de mayo de 2009

58. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida; Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que genera estadísticas sobre los índices de protección internacionales, existen crecientes divergencias entre el nivel de protección brindado a nacionales del mismo país por diferentes Estados Miembros. Asimismo, también existen dudas sobre la capacidad de los refugiados de llegar a la UE para pedir y tener acceso a protección. Para ser reconocido como un refugiado, un individuo debe de estar fuera de su país de nacionalidad pero, paradójicamente, los países de los que provienen la mayoría de refugiados (Afganistán, Irak, Colombia, Sudan y Somalia) están en la “lista negra” de visados de la UE. Consecuentemente, un nacional de estos países –ya sea o no un refugiado– no puede entrar a la UE sin un visado. Por lo tanto, la única opción para muchos refugiados es entrar a la UE de manera irregular.

Para cumplir con el objetivo de establecer un proceso de asilo común y un nivel de protección internacional uniforme para el 2012, se debe no sólo llevar a cabo sino también desarrollar la segunda fase de implementación del SECA. Se debe establecer y promover ‘la solidaridad’ intraeuropea y se debe compartir las tareas entre los Estados Miembros, consagrando el principio de reconocimiento mutuo lo más pronto posible (y para fin del 2014 a más tardar) y distribuyendo los recursos financieros del Fondo Europeo para los Refugiados. Es más, el principio de *no-retorno* no se puede dar por sentado, por lo que los Estados Miembros deberían mejorar la implementación y el monitoreo de los instrumentos así como de los profesionales utilizados para tramitar las aplicaciones de asilo.

La Comunicación incluye una propuesta notable, aunque débil, para el establecimiento de un mecanismo para el reasentamiento interno entre los Estados Miembros. Alentar un Programa Europeo de Reasentamiento colectivo<sup>59</sup> debería ser un asunto primordial, y el papel de las ALR en esta iniciativa puede ser crucial. En este sentido, las agencias locales y re-

59. Página 28 de la Comunicación.

gionales de reasentamiento deberían ser las que brinden servicios de asistencia a los refugiados recién llegados, con el fin de que estos se vuelvan autosuficientes. Asimismo, los recursos para estos servicios deberían estar garantizados. La evaluación del Fondo Europeo para los Refugiados<sup>60</sup>, que ha estado funcionando durante 10 años, podría ser una oportunidad única para identificar nuevos criterios para brindar prioridad a ciertas áreas de intervención y para incluir el papel de las ALR en éstas.

La política de asilo y otras formas de protección internacional tienen un inevitable impacto en las sociedades de acogida. A pesar de ser una competencia nacional, las ALR desempeñan un papel importante al apoyar y establecer a solicitantes de asilo o a los refugiados en la UE. Las ALR reciben a los refugiados y a los solicitantes de asilo de parte del Gobierno central, y les brindan servicios de bienestar y de cuidado. Así, las ALR brindan diversos servicios sociales, tales como vivienda o aprendizaje de la lengua local/nacional, por lo que es necesario encontrar mejores mecanismos para proporcionar los recursos necesarios para estas acciones. En este sentido, y para facilitar la integración de los solicitantes de asilo en las sociedades de acogida, las autoridades nacionales, locales y regionales deben mejorar el diálogo y la cooperación en estos campos. Compartir la información y los protocolos de cooperación pueden ser un instrumento clave para estos procesos, así como lo puede ser identificar “prácticas que deben ser promovidas” y experiencias positivas —analizando su impacto real y sus resultados— entre las ALR y los profesionales. Se debe brindar mayores recursos a la implementación de instrumentos y de medidas que ayuden a asegurar la integración y el alojamiento de los refugiados y los buscadores de asilo. Los gobiernos locales y regionales se podrían encargar de un número significativo de asignaciones, con el fin de garantizar servicios equitativos y de alta calidad en todos los Estados Miembros de la UE.

60. Ibid.

El Comité de las Regiones debería defender la armonización de los sistemas de asilo de los Estados Miembros, así como apoyar los esfuerzos por definir estándares comunes en la recepción y la integración que se brinda a los refugiados y a los beneficiarios de la protección subsidiaria: esto ayudaría a limitar los movimientos secundarios de los que buscan asilo. Es más, el CdR debería promover una mayor participación de las ALR en el SECA (Pinyol, 2009).

### **Consolidando un enfoque global a la migración**

La Comunicación (2009) 262 defiende la consolidación de una política migratoria de la UE empujada por un “enfoque global y comprensivo” (Carrera, 2007a) en la que “los temas de migración sean una parte integral de la política externa de la UE”<sup>61</sup>. La promoción del diálogo con los países y territorios de origen y de tránsito ha sido reconfirmada como una contribución importante para llegar más lejos con respecto a un enfoque común de las políticas a nivel europeo<sup>62</sup>. Asimismo, la Comunicación señala la necesidad de formular iniciativas adicionales en migración y desarrollo, enfocadas principalmente en facilitar la transferencia de remesas y promover el papel de las diásporas, siguiendo los principios establecidos en el Programa de Tampere<sup>63</sup>. En este último, el Consejo reconoció la importancia de gestionar los flujos de la migración de manera global, para lo que se debe establecer relaciones con los países de origen o de tránsito y así llevar a cabo proyectos de cooperación y actividades con estos.

61. Página 23 de la Comunicación.

62. Página 24 de la Comunicación.

63. Véase nota al pie 7. El párrafo 11 de las Conclusiones del Consejo de Tampere señala que “se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo”.

En el ámbito de las políticas del ELSJ, las relaciones de la UE con países terceros han estado tradicionalmente vinculadas a los respectivos acuerdos de readmisión y a la cooperación técnica destinada a un control de fronteras más eficaz con estos países. Pero especialmente desde el 2005, el nexo de la migración con desarrollo ha adquirido una nueva relevancia en el discurso político de la UE. En septiembre de ese año, la Comisión adoptó la Comunicación (2005)390 “Migración y Desarrollo: Algunas Orientaciones Concretas”<sup>64</sup>, con el propósito de vincular la política de inmigración de la UE con los objetivos de su política de desarrollo (promoción económica y social y protección de derechos civiles). En octubre, tras la cumbre informal de la UE en el palacio de Hampton Court a finales de octubre, la Comisión aprobó otra Comunicación titulada “Acciones Prioritarias para responder a los obstáculos de la migración. Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”<sup>65</sup>, en el que se señalaba la importancia de los vínculos entre migración y desarrollo y como la promoción del crecimiento económico, la buena gobernanza y los derechos humanos podían ayudar a resolver los llamados “factores que empujan la inmigración”. Nuevamente, la Comunicación estableció como una prioridad el fortalecer del diálogo y la cooperación con los países de origen.

Tres años más tarde, la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada “Una política de Inmigración Común para Europa” donde se continuó usando la misma línea de discurso al señalar (una vez más) la necesidad de consolidar un enfoque global para asegurar una política de inmigración europea común y para reiterar que “los temas de inmigra-

64. Comunicación de la Comisión, El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo, COM(2005) 390 final, 1 Septiembre de 2009, Bruselas.

65. Comunicación de la Comisión, Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court, COM(2005) 621 final, 30.11.2005, Bruselas.



ción deben ser completamente integrados a la política de cooperación para el desarrollo y a la política externa de la UE”<sup>66</sup>. A pesar de todas estas iniciativas (de políticas *suaves*) y de discursos políticos de la UE, desarrollos legislativos concretos y coherentes son necesarios para verdaderamente poder implementar el “nexo de migración y desarrollo” en el ámbito de la política de inmigración común de la UE.

Es más, cualquier otra medida política que trate sobre el desarrollo de las dimensiones y las implicaciones de la política migratoria de la UE no debería estar guiada por prioridades de seguridad enfocadas en mejorar la gestión de la inmigración irregular o en mejorar la cooperación en los controles fronterizos. Se debería iniciar esfuerzos específicos enfocados en establecer mejores instrumentos para promover la inmigración regular, facilitar la movilidad humana y el acceso a los derechos fundamentales, basándose en el diálogo y la cooperación con países terceros.

Aunque los flujos migratorios son usualmente analizados como una dinámica de Estado-a-Estado, los impactos económicos y sociales de la inmigración toman lugar (y, por lo tanto, son más visibles) en los escenarios regionales/locales de los países de acogida, así como en las regiones o municipios de los de origen. En este sentido, es bastante positivo que la Comunicación (2009) 262 resalte la necesidad de aumentar la capacidad de gestionar temas de migración de las autoridades centrales, regionales y locales de los países no-miembros<sup>67</sup>. Sin embargo, no se presta suficiente atención al papel y a las capacidades de las ALR dentro de los Estados Miembros de la UE. Esta dimensión territorial se debe tomar en cuenta, sobre todo cuando se refiere a una dimensión externa de las políticas migratorias. Tomando en cuenta que las ALR no son directamente responsables del control de fronteras, su implicación en

66. Comunicación de la Comisión, Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos, COM(2008) 359 final, 17.6.2008, Bruselas.

67. Página 24 de la Comunicación.

la dimensión externa de los temas de migración, a pesar de todos los dilemas legales a lo que esto podría llevar (Cremona, 2008), ayudaría a establecer un diálogo más coherente entre la UE y los países terceros, alejándose de la lógica de seguridad que empaña a las relaciones de Estado-a-Estado. La Comisión debería tomar en cuenta que las ALR podrían desempeñar un papel clave en las negociaciones y relaciones con los países de origen y tránsito, especialmente en áreas como cooperación para el desarrollo. Tal como han demostrado diversos programas de la UE (Aeneas,<sup>68</sup> Meda<sup>69</sup> y Tacis<sup>70</sup>), las ALR fortalecen los contactos con y el conocimiento sobre los países de origen y de tránsito, gracias a las comunidades de inmigrantes y a las diásporas. El papel de las ALR también se fortalecería al vincular la política de inmigración con otras políticas, como aquellas en el ámbito social, económico y de comercio. El fortalecer la solidaridad territorial debería ser una contribución central para la dimensión exterior del ELSJ.

68. Aeneas proporcionó asistencia financiera y técnica a terceros países en la gestión de los flujos migratorios hasta el 2007.

69. El programa MEDA era el principal instrumento financiero para la ejecución de los Acuerdos euromediterráneos de asociación. El establecimiento del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación derogó al programa MEDA. Véase: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r17101\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r17101_es.htm)

70. El objetivo del programa TACIS (2000-2006) es favorecer la transición hacia una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de Derecho en los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central. A partir de las perspectivas financieras de la UE 2007-2013, el programa TACIS ha sido sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación para los países de la Política Europea de Vecindad y para Rusia.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17003\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_es.htm)).

## Fortaleciendo la seguridad

La sección 4 de la Comunicación visualiza el concepto de seguridad como “Una Europa que protege”<sup>71</sup>. La Comisión Europea resalta que:

“Europa ofrece un marco indispensable para proteger a sus habitantes frente a amenazas transfronterizas. La Unión Europea debe concebir una estrategia de seguridad interior que no vulnere los derechos fundamentales y que exprese una visión común de los retos. Esta estrategia, que debe traducir una verdadera solidaridad entre los Estados Miembros, permitirá determinar qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y qué otros pueden abordarse con más eficacia desde la Unión. Deberá basarse en mecanismos de toma de decisiones que permitan determinar prioridades operativas. Deberá facilitar la movilización de los recursos necesarios en ámbitos de acción coordinados para prevenir y controlar las principales amenazas que se ciernen sobre las personas y las colectividades”.<sup>72</sup>

Este párrafo señala algunos elementos fundamentales así como algunas debilidades inherentes a la estrategia de seguridad interior Europea. ¿Quiénes están (o no) incluidos en el grupo de “las personas” que deben ser protegidas en el ámbito de la UE? ¿Cuáles son “las amenazas” que se

71. Uno puede encontrar el enfoque de orientación en el primer párrafo de la sección de la Comunicación, que dice lo siguiente:

“Los ciudadanos desean vivir en una Unión Europea próspera y pacífica que garantice el ejercicio de sus derechos y proteja su seguridad. Desean poder viajar libremente y poder instalarse temporal o definitivamente en otro país europeo para estudiar, trabajar, fundar una familia, crear una empresa o jubilarse. No obstante, ven con inquietud cómo el entorno de estabilidad y seguridad que ha prevalecido en Europa estos últimos años está amenazado por crisis y fenómenos de alcance global”. P. 2.

72. Página 15 de la Comunicación.

considera que no son frenadas en “las fronteras de Europa”? ¿Cuál es la “visión compartida” sobre los retos actuales a los que se enfrenta Europa? ¿Cómo podemos aclarar y ajustar la interacción entre “más Europa” y el principio de subsidiariedad en el campo de la seguridad? Fuera de la incertidumbre que caracteriza las posibles respuestas a estas preguntas, la Comunicación COM (2009) 262 confiere una prioridad primordial al fortalecer la seguridad de Europa y de sus ciudadanos<sup>73</sup>. Dos factores apoyan este argumento:

- Primero, las políticas relacionadas con “Una Europa que protege”, vista como un racional de seguridad de la UE y de sus Estados Miembros, va más allá de lo que ha sido formalmente abarcado en la sección 4 de la Comunicación COM (2009) 262.
- Segundo, el abanico de iniciativas políticas que tratan con el fortalecimiento de la seguridad prevalecen (y también predominan), tanto de manera cuantitativa como cualitativa, sobre aquellos temas de libertad y justicia a lo largo del texto de la Comunicación. A pesar de que la Comunicación ha sido cuidadosamente diseñada para reflejar la idea de una Europa de derechos y justicia, las medidas más substanciales y de mayor influencia que han sido propuestas se refieren a una Europa de seguridad, la mayoría de las cuales discuten sobre *el tipo* de ELSJ europeo que va a ser desarrollado en los próximos años, y del papel que la libertad y el Estado de derecho van a desempeñar.

En este contexto la sección 4 de la Comunicación abarca tres campos principales:

73. Es interesante notar, sin embargo, que a diferencia de la página 6 de la Comunicación, donde la Comisión habla de “Proteger a los ciudadanos – una Europa que protege”, en la página 15 se hace referencia no sólo a los “ciudadanos”; sino también a que “Europa ofrece un marco indispensable para proteger a sus habitantes frente a amenazas transfronterizas”.

1. “Medios reforzados para los profesionales de la seguridad”, que incluye “crear una cultura común”, el intercambio de información y nuevas tecnologías que acompañen a la movilidad y que garanticen la seguridad (sección 4.1).
2. La Comunicación menciona que “La estrategia de seguridad interior debe fijarse en torno a tres ámbitos de acción complementarios y en adelante indisolubles: el refuerzo de la cooperación policial, una justicia penal adaptada, y una gestión más eficaz del acceso al territorio” (sección 4.2). Por lo tanto, se hace referencia a:
  - Cooperación policial europea (sección 4.2.1).
  - Una justicia penal (sección 4.2.2).
  - “Un mejor control de la seguridad en el acceso al territorio: un enfoque integrado del control del acceso al territorio” (sección 4.2.3): el control y la vigilancia de fronteras (sección 4.2.3.1), los sistemas de información (sección 4.2.3.2) y la política de visados (4.2.3.3).
3. Delincuencia organizada internacional y terrorismo (sección 4.3.).

La sección 5 de la Comunicación, que supuestamente se encuentra fuera de la sección que discute de manera exhaustiva sobre temas de ‘seguridad’, y que se orienta a cuestiones de inmigración y asilo, también incluye temas relacionados directamente con una “Europa que protege”. Esto queda claro tras analizar algunas de las políticas presentadas en la sección 5.1.4 titulada “Un mejor control de la inmigración ilegal”. Además, la manera en la que la movilidad de ciudadanos de países no-miembros de la UE para propósitos laborales ha sido enmarcada (desde la perspectiva de política interna como de política externa) se enfoca en la seguridad de los Estados Miembros y de la UE, mientras que deja de lado las garantías a la libertad de las personas en circulación, que frecuentemente se consideran ‘unidades económicas’ que deben ser moldeadas a través de políticas migratorias selectas y utilitarias, diseñadas para satisfacer los intereses (percibidos) y las demandas de mano de obra de la economía y el mercado laboral nacionales en Europa. Por ende,

argumentamos que “el enfoque global e integral para la migración” que la Comunicación desarrolla en las secciones 5.1.1 y 5.1.2 efectivamente implica la cuestión de seguridad.

Consecuentemente, esta sección ha sido estructurada en torno a cuatro áreas políticas centrales para asegurar (o proteger) a Europa y a sus ciudadanos: la primera, fronteras; la segunda, inmigración irregular; la tercera, inmigración laboral y seguridad; y la cuarta, profesionales de seguridad, intercambio de información y terrorismo.

## Fronteras

La sección 4.2.3 de la Comunicación se titula “Un mejor control de la seguridad en el acceso al territorio” y comienza con la siguiente afirmación: “En un mundo en curso de globalización, la Unión debe facilitar la movilidad garantizando al mismo tiempo la seguridad de las personas dentro de un enfoque integrado del control del acceso al territorio”<sup>74</sup>.

Aquí nos gustaría hacer dos comentarios preliminares. Primero, resulta inevitable hacer la pregunta ¿un acceso más seguro para quién? Y segundo, a pesar de que se han hecho referencias formales con respecto a la necesidad de garantizar el “respeto absoluto” por los derechos humanos y por la protección internacional durante el desarrollo de la Estrategia Integrada de Gestión de Fronteras (EIGF) de la UE<sup>75</sup>, esta no ha ido acompañada por una estrategia proactiva y tangible que garantice que los principios mencionados se vayan a respetar en la práctica. Esto, como hemos argumentado anteriormente, es uno de los déficits principales del enfoque que apoya la Comunicación (2009) 262.

El control de fronteras en Europa está pasando por una serie de procesos normativos, técnicos e institucionales en los que la naturaleza y las

74. Página 18 de la Comunicación.

75. Ibid.

funciones de las fronteras difieren. Estas transformaciones, que vuelven obsoletas las conceptualizaciones tradicionales de las fronteras territoriales que las definen como líneas territoriales demarcando “el interior” y “el exterior”, tienen repercusiones de largo alcance para el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y al Estado de derecho. Las nuevas tecnologías de seguridad (por ejemplo, la biométrica) y las nuevas herramientas y técnicas de vigilancia disponibles (y actualmente en discusión) están mutando constantemente la ubicación y funciones de las fronteras de la UE y, a la vez, están desafiando la adecuación (y la efectividad) del sistema de protección de derechos y libertades actual.

Con respecto a los componentes substantivos de la EIGF, actualmente la UE cuenta con el Código de fronteras Schengen (CFS), que consiste en una colección de estándares armonizados y de procedimientos a seguir durante la gestión del movimiento de personas a lo largo de las fronteras internas y (especialmente) externas de la UE<sup>76</sup>. Además, el CFS brinda ciertas garantías a los nacionales de países terceros a los que se les esté negando la entrada a la UE (artículo 13)<sup>77</sup>, y define las condiciones bajo las cuales el control de fronteras se debe llevar a cabo en el artículo 6.2 (en conformidad con el principio de no-discriminación)<sup>78</sup>. La implementación del Código ha sido acompañada por el establecimiento de una agencia europea, FRONTEX, la cual se encarga fundamentalmente de coordinar la gestión de la cooperación operacional sobre las fronteras externas de la UE.

76. Reglamento por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) del 15 de Marzo de 2006, (CE) No. 562/2006, OJ L 105/1, 13.4.2006, Artículo 1.

77. El artículo 13 establece la necesidad de que las autoridades nacionales emitan una decisión indicando los motivos exactos de la denegación de entrada y que las personas a las que se le haya negado la entrada tendrán derecho a apelar.

78. El artículo 6.2 de la CFS establece que “En la realización de inspecciones fronterizas, la guardia de fronteras no discriminará a las personas por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

El artículo 2.1 del reglamento 2007/2004 de FRONTEX establece que una de las principales funciones de este órgano comunitario es “coordinar la cooperación operacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la gestión de fronteras externas”<sup>79</sup>. Las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX han suscitado diversas preocupaciones desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales y del Estado de derecho (Carrera, 2007b). Estas suelen tener una dimensión externa muy fuerte, que consiste en una extraterritorialización del control y en limitar la movilidad que puede ejercer un NPT fuera del territorio común europeo. Las operaciones tienen su base legal en acuerdos bilaterales firmados entre un Estado Miembro de la UE y un país tercero (principalmente países africanos). Estos acuerdos, los que se mantienen secretos y no están sometidos a ningún control democrático, permiten vigilar y patrullar conjuntamente las fronteras (lo que permite la identificación y readmisión de “potenciales inmigrantes irregulares”) que se llevan a cabo dentro de los límites marítimos del país tercero (por ejemplo en Senegal y Mauritania).

La dimensión externa de las prácticas de control de fronteras de la UE vulnera algunas consideraciones de derechos humanos con respecto al principio de no-retorno y a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 así como del artículo 18 (derecho al asilo) de la Carta de Derechos Fundamentales. Además, debido a las consecuencias de un sistema de vigilancia antes de llegar a las fronteras de la UE, cumplir con el número de garantías señaladas en el EIGF es difícil<sup>80</sup>. Por lo tanto, antes de fortalecer aún más las capacidades operacionales de FRONTEX, es necesario tratar con las cuestiones mencionadas y desarrollar una evaluación independiente de los dilemas que resultan de algunas de sus actividades y del sistema Europeo de controles fronterizos.

79. Reglamento CE/2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, 26 de Octubre 2004, OJ L 349/1, 25.11.2004.

80. De manera más concreta las condiciones y tratamiento que se da a las personas retornadas o readmitida a esos terceros países - la mayoría de los cuales no son signatarios de los instrumentos básicos de derechos humanos internacionales y europeos.



El Paquete para las Fronteras de la Comisión del 2008<sup>81</sup> constituye un ejemplo paradigmático sobre la modernización del control de fronteras en Europa y de la creencia que las nuevas tecnologías de la (in) seguridad van a proveer la solución a cada amenaza que la Unión pueda enfrentar “desde afuera”. La Comunicación COM (2009) 262 menciona algunas de las iniciativas que han sido presentadas en el “Paquete para Fronteras”, como el desarrollo de un Sistema de Vigilancia de Fronteras Europeo (EUROSUR) –un sistema de vigilancia de fronteras satelital– y un sistema electrónico para el registro de las entradas y las salidas del territorio de los Estados Miembros, ya sea de ciudadanos de la UE o de aquellos de países no-miembros, junto con programas de viajeros registrados con el propósito de obtener los datos personales de viajeros que no sean ciudadanos de la UE a través de un sistema de registro disponible en Internet que se debe utilizar antes de viajar (Jean-desboz, 2008). Sin embargo, los sistemas de tecnología y de vigilancia propuestos no parecen pasar las pruebas de proporcionalidad que son esenciales para cualquier nueva legislación de la UE a la luz de los principios generales del derecho (Guiad; Carrera y Geyer, 2008). Es más, el gran impacto de estos sobre la protección de datos no sólo transformará fundamentalmente la manera en que los controles de fronteras se llevan a cabo en Europa, sino que también levantarán serios desafíos a la protección de los derechos fundamentales. Además, la eficacia de estos nuevos instrumentos tecnológicos en relación con sus costes no está aún clara, sobre todo tomando en cuenta la enorme (y en nuestra opinión desproporcionada) cantidad de fondos de la UE que se canalizarán a través del Séptimo Programa Marco de la DG de Empresa e Industria de la Comisión Europea (Programa de Trabajo para el 2010) para que ciertas compañías privadas desarrollen estos instrumentos. Las dimen-

81. Comunicación de la Comisión "Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea" COM(2008) 69 final, Bruselas, 13.2.2008.

siones locales y regionales estarán muy bien posicionadas para evaluar la proporcionalidad, el valor añadido (principio de subsidiariedad) y la relación coste-rendimiento de estas nuevas herramientas de seguridad tecnológicas y de los nuevos sistemas de información. Además, podrían identificar los principales dilemas prácticos que se levantan con respecto a los derechos fundamentales de la protección de datos personales, la privacidad, la no-discriminación y la buena administración.

### Inmigración irregular

La Comunicación COM (2009) 262 señala que para “controlar mejor” la inmigración irregular en la UE se debe dar prioridad a dos temas principales. En primer lugar, a aumentar la cooperación en la vigilancia y en el control de las fronteras; y en segundo lugar, a facilitar la readmisión de los inmigrantes irregulares “a través de la promoción de medidas de apoyo al retorno”<sup>82</sup>. Las políticas de la UE contra la inmigración irregular han favorecido –y a veces hasta legitimizado– que esta sea enmarcada como un problema de (in)seguridad nacional contra la que se debe de emplear técnicas públicas de represión. La inmigración irregular esta aún sujeta a un proceso de construcción social y, de ser definida como un problema de inseguridad (Merlino, 2009), puede ser usada para propósitos políticos. La inmigración irregular ha sido igualmente presentada en el ámbito oficial como una amenaza a la seguridad y a la cohesión de la UE y de sus Estados Miembros.

La UE sigue siendo uno de los únicos actores supranacionales que usa de manera consistente la expresión de “la lucha contra la inmigración ilegal” al referirse a la movilidad humana que no respeta las reglas nacionales de administración (que muchas veces son rígidas y restrictivas)

82. La sección 5.1.4 de la Comunicación se titula “Un mejor control de la inmigración ilegal”. P. 27.

para la legalidad de la entrada y residencia en sus territorios. Este marco de debate brinda a los migrantes indocumentados un estatus de criminalidad y sospecha, lo que resulta inaceptable ya que esto sólo aumenta su vulnerabilidad e inseguridad (Guiad, 2004a). Es más, el enfoque de la UE hacia la inmigración irregular está fundamentalmente guiado por la promoción del principio de expulsión como una panacea, conjuntamente con “un mejor control de fronteras” en las respuestas públicas europeas que tratan con el fenómeno de la inmigración irregular.

En efecto, existe una posición oficial compartida a escala de la UE según la cual la “ilegalidad” justifica la expulsión al país de origen, tránsito o (inclusive) a cualquier país tercero fuera del territorio comunitario europeo. La UE usa dos términos normativos diferentes al adoptar el principio de expulsión —el retorno y la readmisión. La intersección y las implicaciones de los procesos que comprometen y preceden a la expulsión son, a veces, dadas por sentado, sobre todo en lo que concierne al respeto por los derechos humanos y por el Estado de derecho por parte de los Estados Miembros y de los estados terceros con los que cooperan tanto la UE como sus aliados. Los efectos en términos de derechos humanos de estos procesos de expulsión, especialmente cuando esta se realiza hacia países que no han firmado los instrumentos básicos de los derechos humanos que protegen a los solicitantes de asilo y a los refugiados, son frecuentemente ignoradas. Es más, las principales preocupaciones oficiales se concentran en asegurar la eficiencia económica del Estado así como la eficiencia de las medidas de expulsión, sin tomar la debida atención a las tensiones que pueden surgir por las prácticas iliberales que el inmigrante irregular puede sufrir en el momento de la detención y la expulsión.

Con respecto a la Directiva de retorno<sup>83</sup>, la Comunicación argumenta que “debe continuarse con la instauración de una política de alejamiento

83. Directiva 2008/115/CE del Consejo del 16 de Diciembre del 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, OJ L 348, 24 de diciembre de 2008 (Baldaccini, 2009: 2).

y de retorno eficaz que respete los derechos y dignidad de la persona”<sup>84</sup>. Asimismo, reitera que la implementación de la directiva por parte de los Estados Miembros (la que va a entrar en vigor en diciembre de 2010) va a ser supervisada prestando atención especial a “la ejecución efectiva de las medidas de alejamiento, la detención, las vías de recurso y el tratamiento de las personas vulnerables”. Así como en este estudio se han incluido preocupaciones sobre la insatisfactoria transposición doméstica de la Directiva 2004/38 sobre los derechos de los ciudadanos europeos y sus familiares de moverse y residir libremente en el territorio de la UE, también es de suma importancia que las nuevas estrategias y los nuevos sistemas de monitoreo de la UE para controlar la inmigración sean desarrollados en la próxima fase del ELSJ.

Estas servirán para facilitar una transposición y aplicación apropiada de la legislación de la UE, a la luz de los principios de subsidiariedad, efectividad, proporcionalidad y derechos fundamentales. Esto obtiene aún más relevancia al tomar en cuenta la naturaleza legal de esta Directiva, la cual constituye una legislación basada en un ‘mínimo común denominador’. Este enfoque, basado en estándares mínimos, puede cuestionar el considerable margen de discreción que se deja a las autoridades de los Estados Miembros en cómo interpretar e implementar algunas de las reglas comunes sobre el retorno y la detención que se realice en éstos (artículo 7.4 en el riesgo de fuga)<sup>85</sup>.

Sin embargo, se debe reconocer que la Directiva constituye igualmente un régimen de garantías comunes a escala de la UE, ya que va más allá de los ámbitos de la políticas nacionales, incluyendo temas tales como

84. Página 28.

85. El artículo 7.4 señala que “Si existiera riesgo de fuga, o si se desestimara una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria, o podrán conceder un periodo inferior a siete días”.

las salvaguardias necesarias durante el retorno (artículo 12 de la Directiva), medidas eficaces para apelar o pedir la revisión de una decisión de retorno “ante un poder judicial, una autoridad administrativa, o un órgano competente compuesto por miembros que sean imparciales y que brinden garantías de independencia” (artículo 13), y otras salvaguardias tales como información sobre soluciones legales y asistencia legal (artículo 14), etc. Por lo tanto, la legislación migratoria y la gestión de la inmigración en los Estados Miembros no podrán incluir medidas que estén por debajo de estos estándares comunes. Sin embargo, la Directiva debió garantizar una mayor protección para las personas que están en un limbo legal, es decir, las que se encuentran detenidas mientras esperan su expulsión (sobre todo en lo que concierne a los estándares básicos de subsistencia) (artículo 15). Además, el periodo de detención es simplemente demasiado largo. Según el artículo 15.5 de la Directiva, la detención puede durar un máximo de 6 meses. Pero en aquellos casos en los que un nacional de un país tercero no coopere o en el que haya habido demoras en obtener la información necesaria de los “países terceros”, este periodo se puede extender por 12 meses adicionales —resultando un total de 18 meses de detención.

La Comunicación hace referencia a la necesidad de “examinar la oportunidad de dotarse, tras examinar las necesidades y prácticas nacionales, de normas comunes relativas a la aceptación de los inmigrantes ilegales que no pueden ser alejados” así como de prestar atención especial a la situación de los menores no acompañados y a los llamados para acciones mayores<sup>86</sup>. Ambas iniciativas deben de ser bienvenidas. Sin embargo, está claro que el estatus legal, la seguridad de residencia y la protección de los derechos humanos de los inmigrantes indocumentados no son parte de

86. En particular, la Comunicación señala que esto será “seguido de un plan de acción destinado a consolidar y completar los instrumentos legislativos y financieros aplicables y a reforzar las formas de cooperación con los países de origen, incluso por lo que se refiere a la simplificación del retorno de los menores a su país de origen”. Ibid.

la prioridad política actual de la UE. Por ejemplo, al hablar de un estatus europeo de derechos y de integración, la Comunicación se refiere exclusivamente a un grupo reducido de personas: a los nacionales de países terceros que residen legalmente en la Unión. Tal como hemos argumentado al comienzo de este estudio, una Europa de derechos y de justicia debe cubrir a todos sus residentes, y debe enfocarse particularmente en los grupos más vulnerables de la sociedad, tal como los inmigrantes indocumentados.

### Migración laboral y seguridad

La Comunicación solicita “una política concertada para satisfacer las demandas del mercado laboral”<sup>87</sup>. Este comienza afirmando que la inmigración para propósitos laborales “debería estar más adaptada a las necesidades de los mercados laborales de los Estados Miembros”, y apoya la creación de un marco europeo común en la forma de un “sistema de admisión flexible” y que sea “completamente consistente con los poderes de los Estados Miembros de determinar la cantidad de nacionales de países terceros admitidos con propósitos laborales”<sup>88</sup>. Ese marco común estaría inspirado en las actuales legislaciones nacionales, que a su vez están guiadas por enfoques selectivos y utilitarios hacia la movilidad humana con objetivos laborales. Estas políticas nacionales se basan en las necesidades ‘percibidas’ y por las demandas de los mercados laborales, e incentivan el tratamiento de los no-nacionales como unidades de producción económica en vez de como portadores de derechos humanos y trabajadores en necesidad de protección y de inclusión. Estas políticas definen la preservación de la seguridad del Estado como el objetivo primordial, por encima de la seguridad de los trabajadores. El Pacto Europeo de Inmi-

87. Página 26, Section 5.1.2.

88. Ibid.

gración y Asilo<sup>89</sup> aprobado por el Consejo en octubre de 2008 ya ha sido criticado por brindar una legitimidad supranacional a estas prioridades, visiones y legislaciones nacionales (en particular a aquellas que Francia tenía durante su presidencia de la UE) y por intentar transformarlas en tendencias europeas<sup>90</sup>. Estas mismas preocupaciones también son aplicables a la Comunicación, ya que esta sigue con el patrón del Pacto.

Este enfoque, basado en satisfacer las necesidades del país receptor, también inspiró la llamada Directiva de la Tarjeta Azul de la UE<sup>91</sup>, la cual establece una vía rápida y un procedimiento flexible común para la admisión de trabajadores de países terceros que cumplan con los requisitos para ser considerados “trabajadores altamente cualificados” y de sus familiares, y que incluye la facilidad para estos trabajadores de moverse a otro Estado de la Unión (movilidad intra-UE). Esta iniciativa, que debe ser transpuesta a escala nacional para junio de 2011, justifica las disparidades en el tratamiento de aquellos trabajadores considerados altamente cualificados o no. Por lo tanto, la compatibilidad de esta iniciativa con el principio de no-discriminación señalado en el artículo 21 de la Carta es debatible, ya que sólo se ofrece una vía administrativa más fácil para la admisión, residencia y reunificación familiar, así como un estatus legal más seguro, a aquellos NTPs considerados rentables y/o ‘altamente cualificados’. La Directiva deja un significativo margen de discreción a los Estados Miembros para definir y especificar las condiciones y los privilegios que se derivan de la tarjeta azul de la UE, así como cuando el trabajador se podrá mover a otro país de la

89. Consejo de la Unión Europea, Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 13440/08, 24 de Septiembre de 2008, Bruselas.

90. En particular, el Pacto pedía una política de inmigración gestionada de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo de los Estados miembros, la cual se basa en la política de inmigración selectiva de Francia (*l’immigration choisie*). Véase S. Carrera y E. Guild (2008).

91. Directiva 2009/50/EC del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, OJ L155/17, 18.6.2009.

UE; lo que pone en duda su actual valor añadido (Guiad, 2007). Por lo tanto, la tarjeta azul de la UE ha institucionalizado un método fragmentado, sectorial y selectivo, el cual, en vez de tratar con todas las categorías de los inmigrantes sin distinción, aboga por un marco normativo común (así como un conjunto de derechos europeos) para diferentes categorías de trabajadores de países terceros. Es por esto que la Comisión Europea presentará una iniciativa legislativa más sobre el estatus y las condiciones de entrada y la residencia de trabajadores temporales.

La Comunicación COM (2009) 262 afirma que para asegurar que “la oferta satisfaga la demanda”, se debería considerar el establecimiento de una Plataforma Europea para el Diálogo. Esta, según la Comisión, facilitaría la gestión de la migración laboral así como la identificación e implementación de los ajustes necesarios. La Comunicación señala que esta plataforma “juntaría a los trabajadores, las uniones, las agencias de empleo, las agencias de reclutamiento, y a cualquier otro actor interesado en la migración laboral en la UE”<sup>92</sup>. Una Plataforma Europea para el Diálogo podría constituir un fórum interesante para la discusión y evaluación de las actuales (y futuras) políticas de migración laboral a escala local, regional, nacional y de la UE. Su éxito dependería de su capacidad de ir más allá de los intereses y las políticas de los Estados Miembros, y brindar propuestas objetivas e independientes (desde el punto de vista de los profesionales) al debate. Las ALR no han sido explícitamente mencionadas al respecto en la Comunicación, lo cual es desafortunado. Las dimensiones locales y regionales deberían desempeñar un papel fundamental en la plataforma para que esta sea exitosa, ya que las políticas de inmigración laboral se implementan en este nivel de la gobernanza. Por lo tanto, este es el nivel en el que los actores clave pueden determinar las maneras en las que ciertos aspectos de las políticas de inmigración laboral podrían ser modificados para adecuarse mejor a las realidades sociales y económicas.

92. Página 26.



Además de sus dimensiones internas, la política migratoria de la UE está pasando por un proceso dinámico de externalización en el ámbito del llamado “enfoque global y comprensivo de la migración”. Como se señaló en la sección 4.1.2.3, la Comunicación argumenta que la UE y los Estados Miembros deberían “trabajar activamente en la profundización del diálogo y la asociación con los terceros países, regiones y continentes, asociando sistemáticamente los países de origen, destino y tránsito”<sup>93</sup>, así como en la firma de tratados en temas de inmigración irregular (retorno y readmisión, así como la promoción de la cooperación en el control de fronteras), en establecer canales legales de movilidad humana, y en la cooperación para el desarrollo. También se hace referencia a las Asociaciones para la Movilidad (AM). Estas últimas son declaraciones no vinculantes entre la UE, algunos estados de la UE y un país tercero, y son coordinadas por la DG JLS de la Comisión Europea. Hasta ahora, se han concluido tres AM con Moldavia, Cabo Verde y Georgia. Fuera de que las AM incluyen provisiones y proyectos específicos con respecto a la promoción de vías de inmigración regular (y a veces facilidades de visado para algunas categorías de trabajadores migrantes) y del impacto de las políticas de la UE sobre el desarrollo de los países de origen, la prioridad política de estas sigue siendo la seguridad de la UE y de los Estados Miembros que participen, y no tanto la libertad y seguridad para la persona (y/o trabajador) en movimiento. Es más, uno de los requisitos para que un país tercero se beneficie del régimen AM es demostrar un compromiso sólido hacia la UE en su gestión de la inmigración irregular y en el control de sus fronteras. Este compromiso consiste en la implementación de políticas más duras de vigilancia y control de fronteras así como en la firma de tratados de readmisión que permitan el retorno de migrantes indocumentados que hayan entrado a la UE a través de su territorio (independientemente de que la persona sea nacional de ese país

93. Página 25 de la Comunicación

o no), aunque la Comisión Europea ha tenido dificultades en promover la última política (Roig y Huddleston, 2007). Por otro lado un análisis pormenorizado del las AM demuestra paradójicamente la inexistencia de iniciativas y programas que promuevan la denominada "inmigración circular" (Carrera y Hernández i Sàgrera, 2009), lo cual plantea cuestiones sobre la eficacia y coherencia de estas iniciativas.

### Profesionales de seguridad, intercambio de información y terrorismo

La Comunicación alude a una "estrategia de seguridad interna" europea que combine, además de control de fronteras (véase la sección 4.2.1), los siguientes componentes: primero, "un enfoque más integrado en el que los profesionales de seguridad compartan una cultura común" y una cooperación policial más efectiva; segundo, el intercambio de información; tercero, nuevas tecnologías de seguridad; y, cuarto, "reducir la amenaza terrorista"<sup>94</sup>.

En lo que concierne a la cooperación entre profesionales de seguridad, la Comisión hace el llamamiento a una intensificación del intercambio de experiencias y de 'buenas prácticas' a nivel europeo, con una mayor atención a los problemas éticos. También aboga por el desarrollo de programas de entrenamiento para policías y para los vigilantes de fronteras en asuntos europeos y a establecer programas de intercambio tipo Erasmus. Estas iniciativas son bienvenidas, ya que tienen el potencial de contribuir a cumplir el objetivo político de desarrollar una 'cultura común' y de confianza mutua entre las autoridades que imponen la ley en Europa, especialmente en lo que concierne a temas éticos; ello, a su vez, ayudará al objetivo de desarrollar estándares comunes de actuación policial en la UE<sup>95</sup>. Es más, la Comunica-

94. Páginas 17 y 24 de la Comunicación.

95. Para una reflexión crítica sobre la falta de normas comunes de actuación policial en Europa, véase Hobbing, 2008.

ción señala que el principal objetivo de la cooperación policial es “combatir los diferentes tipos de crimen que típicamente se llevan a cabo al cruzar fronteras” y que es aquí donde la UE puede mostrar su ‘valor añadido’. En este mismo asunto, la Comisión demanda “efectividad operacional” en los momentos de determinar si es que la cooperación se debe llevar a cabo a escala internacional, europea, nacional, regional, o local, y sugiere desarrollar “experimentos de cooperación fronteriza”<sup>96</sup>. El papel de los actores locales y regionales (los servicios que hacen cumplir la ley) puede ser fortalecido a través de la implementación de estas propuestas, así como por el ímpetu político y el apoyo financiero de la UE. Las ALR, en cooperación cercana con organizaciones de la sociedad civil estratégicas, podrían estar mejor situadas para organizar programas de entrenamiento y de intercambio, y a un nivel más práctico, para evaluar las acciones fronterizas y para contribuir a la promoción de herramientas estadísticas comunes y al intercambio de prácticas/experiencias a nivel europeo.

La Comunicación identifica el intercambio de información sobre la aplicación de la ley como una herramienta central para garantizar la seguridad en la UE, y propone el desarrollo de un Modelo de Información Europeo que aseguraría “una capacidad de análisis más potente y una mejor recopilación y procesamiento de información operacional”, tomando en cuenta los sistemas de seguridad actualmente en vigor<sup>97</sup>. La UE ya tiene una amplia gama de sistemas de información de gran escala, así como bases de datos (centralizadas y descentralizadas) que contienen información sobre diferentes categorías de individuos con diferentes

96. En particular, la Comisión Europea recomienda que “deben consolidarse las experiencias de cooperación regional transfronteriza y crearse redes: desarrollo de un modelo de centro de cooperación policial y aduanera que podría utilizarse en acontecimientos como competiciones deportivas (por ejemplo, los Juegos Olímpicos de 2012 o Euro 2012) o grandes reuniones y la instauración de experiencias de evaluación transfronteriza de los riesgos de delincuencia.”. Consultar las páginas 17 y 18 de la Comunicación. .

97. Ibid.

propósitos. Por ejemplo, nos podemos referir al Sistema de Información Schengen (SIS)<sup>98</sup>, al Eurodac<sup>99</sup>, al Sistema de Información Aduanero (SIA)<sup>100</sup>, etc. A esta lista se puede sumar el futuro sucesor del SIS (el SIS II)<sup>101</sup> y el Sistema de Información de Visas (VIS) –en el cual se encontrará información sobre personas que estén aplicando a visas de corto plazo para la UE<sup>102</sup>. A pesar de que estos sistemas cubren diferentes áreas políticas que se encuentran bajo el rubro del ELSJ (y también bajo el Primer y el Tercer Pilar de la UE), estas herramientas permiten el intercambio de

98. Una base de datos utilizada por las autoridades de los Estados miembros del área Schengen para el intercambio de datos sobre determinadas categorías de personas y mercancías, que ha sido utilizado principalmente como una base de datos de los nacionales de terceros países a los que se negará la entrada en la UE, y que se ha convertido en el SIS + para incluir a los Estados miembros de 2004. Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica del Benelux, la República Federal de Alemania y la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, OJ L 239 de 22.9.2000, p. 19, modificada por el Reglamento (CE) No. 871/2004 del Consejo de 29 de Abril de 2004 relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo, OJ L 162, 30.4.2004. Véase Brouwer, 2008.
99. Una base de datos que contiene las huellas dactilares de todos los solicitantes de asilo y de todas las personas detenidas al tiempo de cruzar de manera irregular una frontera exterior de la UE. Reglamento (CE) No. 2725/2000 del Consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín OJ L 316, 15.12.2000.
100. Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el uso de tecnologías de la información a efectos aduaneros, OJ C 316 de 27.11.1995, p. 34, Acto del Consejo de 12 de marzo 1999 que establece, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, del Protocolo sobre el alcance de la legitimación de ganancias en la Convención sobre el uso de tecnologías de la información a efectos aduaneros y la inclusión del número de registro de los medios de transporte en el Convenio, OJ C 91 de 31.3.1999
101. Informe de la Comisión sobre el Desarrollo de la Segunda Generación de Sistema de Información de Schengen de Segunda Generación (SIS II) Informe de evolución –julio-diciembre de 2008, COM(2009) 133, 24.3.2009, Bruselas.
102. Para un estudio, véase Geyer, 2008.

información entre autoridades nacionales competentes sobre diferentes categorías de individuos. Por lo tanto, una de sus funciones principales es permitir el intercambio de datos con propósitos de seguridad.

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta este Sistema de Información Europeo es a los efectos del carácter intrusivo de los sistemas de la UE en relación con los derechos fundamentales de la protección de los datos personales de los individuos que son (y que serán aún más) sujetos a estas nuevas prácticas de seguridad y que afectarán no sólo a los nacionales de países terceros, sino también a los ciudadanos de la UE (véase la sección 4.1.1.2). Otro problema, que no ha sido totalmente tratado por la Comisión, es el de “quiénes” son las autoridades nacionales competentes que van a tener acceso a esta información, y cómo asegurar que el principio de finalidad (los datos deben ser colectados para un propósito legítimo, específico y explícito, y no deben ser procesados de una forma incompatible con estos propósitos) y que la proporcionalidad sean totalmente respetadas.

Las dificultades en restringir el acceso a datos de naturaleza sensible a aquellas autoridades que los necesiten es un asunto preocupante. Los ámbitos políticos que se encuentran cubiertos por la matriz de las bases de datos de la UE tienen una naturaleza y un estatus muy diversos dentro del sistema legal de la UE. Por ejemplo, el SIS contiene información sobre individuos sospechosos de estar involucrados en actividades criminales y sobre nacionales de países terceros a los que se les ha prohibido la entrada; el Eurodac contiene información sobre las aplicaciones de los solicitantes de asilo; el VIS contiene datos sobre los que aplican a visados, etc. Sin embargo, las diferencias tanto en la naturaleza como en la variedad de información en cada una de estas bases de datos no parecen corresponder en la práctica al tipo de autoridad que debería tener acceso a ellos, lo que pone en peligro tanto los derechos fundamentales como el Estado de derecho. Por ejemplo, mientras que el acceso a la información sobre los buscadores de asilo disponible en Eurodac debería estar limitado a las autoridades que manejan solicitudes de asilo, su uso para

“otros propósitos relacionados con hacer cumplir la ley” (por ejemplo, por la policía) puede ser permitido en la práctica. De manera similar, la información que contendrá el VIS no sólo podrá ser accedida por autoridades que trabajen en inmigración, sino también por otras autoridades competentes (lo que podría incluir a la policía y al Europol) con el fin de prevenir lo que se ha denominado “crimen organizado y terrorismo”. La limitación poco clara de las autoridades competentes que tendrán acceso a estos datos muestra que hay un riesgo claro de entrelazar asilo e inmigración con problemas de seguridad y criminalidad, lo que levantaría diversas preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por lo tanto, antes de desarrollar aún más la Estrategia de Gestión de la Información de la UE, una evaluación (y una vigilancia) independiente de las bases de datos actuales de la UE es necesaria para tratar con su valor añadido y su rentabilidad, con su adherencia a los derechos fundamentales (y las implicaciones éticas), y evaluar la proporcionalidad o necesidad de las medidas tomadas (o iniciativas a tomar). Las ALR podrían desempeñar un papel clave en este aspecto, ya que podrían cooperar con las autoridades nacionales que estén a cargo de supervisar la protección de datos así como con el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)<sup>103</sup>. Además, se debería establecer una definición clara del concepto y de la designación de las autoridades competentes (nacionales, regionales y locales) que tengan acceso y que puedan utilizar estas bases de datos así como de la protección de los datos personales recopilados o almacenados. La información relacionada con solicitudes de asilo e inmigración no debería ser utilizada por autoridades responsables por el cumplimiento de la ley, ya que se debe prevenir que estos individuos sean tratados o vistos como potenciales criminales o incluso como ‘terroristas’.

103. <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/es/Home>

Asimismo, los individuos deben de estar adecuadamente protegidos contra las consecuencias de cualquier inexactitud de las bases de datos o de intercambios de datos que no estén rigurosamente vigilados, por lo que deben de estar muy bien informados sobre sus derechos. Una encuesta del Eurobarómetro de 2008<sup>104</sup> mostró que, mientras una mayoría de los ciudadanos de la UE (64%) tiene preocupaciones sobre la protección de sus datos, sólo una cuarta parte de estos (27%) saben cuáles son sus derechos en el caso de que sus datos personales no sean correctamente utilizados, y menos de una tercera parte (29%) sabe que los datos de naturaleza sensible, como información sobre los orígenes raciales o étnicos de un individuo tienen derecho a una protección especial. El nivel de protección brindado en el ámbito de la UE no es homogéneo, puesto que los derechos de los datos dependen de la base de datos de la que provengan, y las diferencias entre los estándares alcanzados en las esferas políticas pertenecientes al Primer y Tercer Pilar son aún significativas. Por lo tanto, se debe trabajar en reforzar los derechos de ‘los dueños de los datos’ (los individuos), así como en mantenerlos debidamente informados. Las ALR podrían estar involucradas en campañas para difundir información y aumentar la consciencia sobre los derechos fundamentales y las garantías administrativas del ‘dueño de los datos’, sobre todo tomando en cuenta los avances tecnológicos en el ámbito de seguridad de la UE.

La sección 4.3.2 de la Comunicación tiene el título “Reduciendo la amenaza terrorista”, y entre las áreas prioritarias que han sido identificadas se encuentra la radicalización de la violencia. La Comunicación señala que en efecto:

“Deberá reforzarse la cooperación con la sociedad civil con el fin de comprender todas las causas del fenómeno y fomentar estrategias que

104. The Gallup Organisation (2008) Data Protection in the European Union Citizens' perceptions, Eurobarometro, página 5.

favorezcan el abandono de las actividades terroristas. Al mismo tiempo, debe desarrollarse el diálogo intercultural e interreligioso con el fin de favorecer el conocimiento y la comprensión entre las distintas comunidades. El refuerzo de la lucha contra la xenofobia contribuirá también a erradicar estos fenómenos de radicalización”<sup>105</sup>.

“Prevenir que las personas se vuelvan *terroristas*” es uno de los cuatro principales pilares de la Estrategia Antiterrorista de la UE<sup>106</sup>. En 2005, la Comisión publicó una comunicación sobre la radicalización de la violencia y el reclutamiento de los terroristas, y en 2006 estableció un grupo de expertos en radicalización violenta<sup>107</sup>. Desde entonces, diversas estrategias para la implementación del Plan de Acción contra la Radicalización y la Captación de Terroristas de la UE han sido adoptadas por el Consejo<sup>108</sup>. Pero uno de los principales dilemas al tratar este tema es el de las definiciones ¿A qué nos referimos cuando hablamos de “radicalización”? La terminología de la “radicalización de la violencia” intenta capturar las motivaciones de los actores y las estructuras que parecen llevar a un cambio

105. Página 24 de la Comunicación.

106. Consejo de la Unión Europea, Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo: El compromiso estratégico de la Unión Europea de Luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia, Doc. del Consejo 14469/4/05, 30.11.2005. P. 7-9. Consultar al Coordinador de la UE para la lucha contra el Terrorismo - Informe sobre la Aplicación de la Estrategia y el Plan de Acción para Combatir el Terrorismo, Council of the EU, 9715/1/09, 2 de Junio 2009, Bruselas.

107. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta, COM(2005) 313 final, 21.9.2005; Decisión de la Comisión, de 19 de abril de 2006, por la que se crea un grupo de expertos para asesorar a la Comisión en materia de lucha contra la radicalización violenta OJ L 111, 24.4.2006. P. 9-11.

108. Consultar el Consejo de la UE, Plan de Implementación del Plan de Acción revisado de la UE para combatir el reclutamiento y la radicalización -, 9915/09, 20.05.2009.



tanto en la escala como en los blancos de la violencia utilizada por organizaciones políticas (Bigo y Bonelli, 2007). El uso de esta terminología impide entrar en una discusión sobre las transformaciones de los conflictos sociales y sus raíces específicas. Por lo tanto, es necesario que los múltiples factores políticos, sociales y económicos que desempeñan un papel al aumentar la violencia política cometida por ciertos grupos sean analizados antes de desarrollar e implementar nuevas políticas comunes.

Se debe tener un cuidado especial al considerar la “falta o el fracaso de integración” como una causa de radicalización y de los consecuentes actos de violencia política calificados como *terrorismo*. Esta relación puede poner en peligro los derechos humanos y la libertad en general, además de poner al inmigrante o a aquellos ciudadanos que aún sean considerados por algunos como ‘inmigrantes’ por su origen étnico en una situación altamente vulnerable de cara al estado y la sociedad de acogida. La securitización de la integración de los inmigrantes debe ser condenada, ya que un inmigrante no es ni un criminal, ni una amenaza, ni un dilema de seguridad, y además se debe reconocer que los conflictos sociales, la inestabilidad o los actos de violencia política a escala nacional o transnacional se deben a una multiplicidad de factores. La UE debería reevaluar sus actuales discursos y enfoques hacia aquellos grupos de ciudadanos (y no-ciudadanos) que, independientemente de su nacionalidad, siguen siendo considerados (y tratados) de manera diferente debido a sus orígenes raciales o religiosos. Las ALR son las que están en una mejor posición para promover el conocimiento y la comprensión de estas *diferencias* y del interculturalismo entre diferentes comunidades, así como para conducir una lucha contra la discriminación y la xenofobia en Europa.

### **Fortaleciendo la justicia y el Estado de derecho**

La Comunicación 2009/262 resalta que: “En un área de cada vez mayor movilidad, la prioridad debería ser desarrollar y promover un área judicial europea para los ciudadanos a través de la eliminación de las

restricciones que aún impiden el pleno ejercicio de sus derechos”<sup>109</sup>. Pero tal como hemos argumentado desde el comienzo de este estudio, la Comunicación incluye una remarcable, aunque algo débil e intangible, estrategia para avanzar más en estas sensibles áreas políticas, así como para establecer un área europea común en la que los derechos y la justicia sean verdaderamente protegidos y consolidados. Contrariamente a ciertos aspectos relacionados con la seguridad que caben en el campo de la cooperación policial, los esfuerzos para avanzar en la europeización de la dimensión de la justicia han sido retrasados en los últimos diez años<sup>110</sup>. La cooperación judicial en el ámbito de la UE se ha caracterizado por iniciativas divergentes y por diferentes enfoques de parte de los sistemas legales nacionales y de las autoridades de los Estados Miembros. Además, existe una profunda desconfianza en la cooperación supranacional cuando esta comienza a tener un impacto real en los niveles nacionales, regionales o locales, y aún más cuando los derechos de los individuos están en juego. Todos estos factores van de la mano con un enfoque intergubernamental en el que el papel y las competencias de la UE se mantienen débiles (Guild y Geyer, 2008). A pesar de que las capacidades de las ALR en materias judiciales es aún limitada, su contribución podría potencialmente enriquecer algunos aspectos de la promoción de un área de justicia en una Europa ampliada.

Primero, tal como se señaló en la sección 2 de este estudio, las ALR podrían desempeñar un papel en mejorar la eficacia de la transposición y la aplicación práctica de la legislación de la UE. Las reglas europeas se han desarrollado en un contexto de cooperación judicial en asuntos criminales, donde el principio de reconocimiento mutuo ha dominado los

109. Página 10 de la Comunicación.

110. Propuestas similares a la prevista por la Comunicación podrían ya se podían encontrar en un discurso pronunciado por el ex comisario de Justicia y Asuntos de Interior, António Vitorino en el 2000: “Towards a European judicial area”. SPEECH/00/504, 13/12/2000.

acontecimientos post-Tampere<sup>111</sup>. Podría ser particularmente relevante, en este sentido, tomar en cuenta la naturaleza insatisfactoria de los actuales mecanismos de control de la transposición a escala nacional de las decisiones marco en el ámbito de la UE, como la Decisión Marco sobre la Orden de Detención Europea<sup>112</sup>. Pero mientras que el Estado actual de la integración europea plantea retos complicados en este tema, avanzar el debate sobre la evaluación parece ser la manera más pertinente de tomar en cuenta el contenido del artículo 70 del TFUE (Título V sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), el cual dice:

“El Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados Miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados Miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el presente título, en particular con objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Se informará al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales del contenido y los resultados de esta evaluación”.

Las ALR podrían convertirse en actores principales de cualquier nuevo sistema de evaluación de la UE (*ex post*) destinado a garantizar la eficacia de los instrumentos jurídicos de la UE y a identificar los obstáculos que impiden la buena administración y calidad de la justicia a la luz de los problemas estructurales y horizontales que caracterizan algunos de los regímenes

111. El principio de reconocimiento mutuo implica el reconocimiento y la ejecución casi automática de resoluciones judiciales en materia penal de un Estado Miembro por parte de todos los demás estados de la UE, junto con un mínimo de formalidades y con motivos de negación restringidos.

112. Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros 2002/584/JHA of 13 June 2002. Guild, 2006.

nacionales de justicia<sup>113</sup>. Cualquier potencial sistema de este tipo debería, por lo tanto, involucrar la estrecha participación de una manera más estructurada e institucionalizada de las ALR. Esto debería ir acompañado de un papel más fuerte y de la coordinación de los profesionales regionales y locales y de las autoridades judiciales locales en lugares tales como la Red Judicial Europea<sup>114</sup> y el Foro Europeo sobre la Justicia<sup>115</sup>. En tal contexto, el intercambio de información<sup>116</sup> y la naturaleza de estas redes de profesionales tendrían que desarrollarse más. Para consolidar una red eficaz de formación judicial, podría ser más eficiente promover y reforzar las redes existentes en lugar de crear otras nuevas. En este sentido, el diálogo con las asociaciones de profesionales debería ser promovido<sup>117</sup>.

113. La Comunicación señala que "La Unión debería, por lo tanto, apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la calidad de sus sistemas judiciales, favoreciendo los intercambios de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos innovadores en materia de modernización de la justicia". Página 12 de la Comunicación.

114. La RJE está compuesta por puntos de contacto judiciales en cada Estado Miembro de la Unión Europea y dentro de la Comisión Europea. Su objetivo es ayudar a los jueces y fiscales nacionales a llevar a cabo investigaciones y actuaciones judiciales transfronterizas, lo que mejora la cooperación judicial en relación con la delincuencia transnacional (véase [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/network/fsj\\_criminal\\_network\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/network/fsj_criminal_network_en.htm)).

115. El Foro sobre la Justicia constituye una plataforma para el diálogo entre especialistas (profesionales, representantes de las administraciones de justicia nacionales, y académicos). Se trata de un mecanismo permanente de las instituciones europeas para consultar a los interesados, con miras a la elaboración de las políticas europeas y de revisar la ejecución de los instrumentos.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/l14583\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l14583_es.htm)).

116. De acuerdo con el informe de la Cámara de los Lores sobre la cooperación judicial en la UE, el papel de Eurojust "Al contar con fiscales superiores de cada Estado Miembro a tiempo completo para facilitar la comunicación entre los fiscales, para proporcionar un alto nivel de conocimientos sobre los procedimientos de asistencia mutua legal, y para coordinar casos complejos, Eurojust satisface una necesidad indudable y creciente. Su trabajo y su potencial fueron altamente valorados por todos los practicantes de quienes hemos recibido pruebas". Estudio HL 138, 21 de julio de 2004.

117. W. Heusen, A network for European judicial training ERA-Forum, 4-2001.

Es más, como señala la Comunicación, “el principio de reconocimiento mutuo es la base de la integración europea en el ámbito de la justicia”<sup>118</sup>. Por ende, en la Unión se ha preferido el reconocimiento mutuo antes que la completa armonización de las leyes penales. Sin embargo, no se han diseñado suficientes políticas dirigidas a los problemas originados por medidas para aumentar la confianza, al establecimiento de una comprensión común de los sistemas de justicia y a preguntas básicas relacionadas con los estándares del Estado de derecho (Mitsilegas, 2006). La UE debería estar basada en los inseparables principios de respeto del Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, tal como estableció el artículo 6.1 del TUE<sup>119</sup>. En este sentido, se puede entender porqué se ha brindado tanta atención a la “conformidad con el Estado de derecho” por parte de cualquier nuevo Estado Miembro de la UE antes e inmediatamente después de su adhesión<sup>120</sup>. No obstante, estos esfuerzos no han ido acompañados por sistemas similares de evaluación que vigilen la efectividad de la protección y las garantías del Estado de derecho, los derechos fundamentales y otros principios democráticos liberales básicos en toda la Unión. Hay una suposición tácita de que los 15 Estados Miembros *tradicionales* de la UE cumplen perfectamente con estos principios básicos. Pero las verdaderas circunstancias difieren de esta situación ideal. En realidad, parece que el Estado de derecho ha sido concebido como un elemento “para ser exportado” a los nuevos Estados Miembros de la UE, y no como un principio compartido por todos los Estados Miembros (Alegre et al., 2009). Se han iniciado pocos esfuerzos para crear un

118. Página 10 de la Comunicación.

119. El artículo 6.1 del TEU señala que: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...)”.

120. Consultar, por ejemplo, el Informe provisional sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación de la Comisión Europea, COM(2009) 69, Bruselas, 12.2.2009 y el Informe provisional sobre los avances de Rumania en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación de la Comisión Europea, COM(2009) 70, Bruselas, 12.2.2009.

verdadero régimen de confianza mutua basado en la constante evaluación de estos estándares liberales como un paso anterior al principio de reconocimiento mutuo y, por ende, al respeto completo por el Estado de derecho dentro de los 27 Estados Miembros de la UE.

La necesidad de desarrollar nuevas estrategias para la implementación y promoción de los principios de confianza mutua y reconocimiento mutuo seguirá siendo un tema clave para el establecimiento de un futuro espacio europeo de justicia. A pesar de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación judicial en temas criminales del 2000<sup>121</sup> y de la Comunicación sobre el reconocimiento mutuo de sentencias penales y el fortalecimiento de la confianza mutua<sup>122</sup>, los Estados Miembros no han sido muy entusiastas en el momento de avanzar la cooperación europea. Esto ha sido particularmente visible con respecto a los derechos del acusado en los procedimientos penales.

Tal como señala la Comunicación, sigue habiendo una prioridad indefinida con respecto a la necesidad de asegurar los derechos de defensa en los procedimientos criminales en el ámbito de la UE<sup>123</sup> y de facilitar el acceso de la población a las cortes<sup>124</sup>. Es muy preocupante que la orden de Detención Europea haya sido implementada y haya operado por varios años sin haber sido adecuadamente ajustada a las garantías de los derechos individuales brindadas por la UE para las personas sospechosas o acusadas de algún crimen bajo este régimen supranacional de cooperación. La Comisión europea señala en la Comunicación que el progreso es vital “no sólo para preservar los derechos individuales, sino también para

121. Comunicación “Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters”. COM(2000) 495 final, no publicado en el Diario Oficial.

122. Comunicación sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros. COM(2005) 195 final, Bruselas, 19.5.2005.

123. Página 18 de la Comunicación, subtítulo “Una justicia penal al servicio de la protección de los ciudadanos”.

124. Página 18 de la Comunicación.

garantizar la confianza mutua entre los Estados Miembros y la confianza de los ciudadanos en la Unión”<sup>125</sup>.

Tras el fracaso de la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la UE de 2004<sup>126</sup>, la Presidencia sueca ha desarrollado un plan de acción con el propósito de fomentar la protección de los sospechosos o acusados en los procesos penales, y así asegurar que los estándares consagrados en el CEDH y sus protocolos se respeten<sup>127</sup>. La cooperación judicial en los temas criminales será una fuente substancial de conflictos si no se mejoran los estándares de justicia en todos los Estados Miembros, por lo que los sistemas menos efectivos y que reciben mayores quejas de violaciones de derechos humanos deben ser elevados a los estándares de aquellos que son más eficientes y menos propensos a ser criticados en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El principio de supremacía del derecho europeo ante la legislación nacional puede ser puesto en riesgo si se incrementa la legislación de reconocimiento mutuo sin mejorar a la vez los estándares de derechos humanos. Si se da este escenario, las fuerzas policiales nacionales y los tribunales competentes se negarán a aplicar el derecho europeo, ya que esto los pondría en una situación difícil de cara a sus obligaciones constitucionales nacionales.

Es más, la Comunicación señala que “el desarrollo de un Espacio Judicial Europeo también requiere de cierto nivel de alineamiento de las legislaciones y los reglamentos de los Estados Miembros”<sup>128</sup>. La coope-

125. Ibid.

126. Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión, COM(2004) 328, 28.4.2004, Bruselas. Esta propuesta establece normas mínimas comunes y un conjunto de derechos, incluidos por ejemplo: el derecho a la asistencia jurídica, el derecho a la interpretación y a la traducción, etc. Véase Jimeno-Bulnes, 2008.

127. Consejo de la Unión Europea, Iniciativa con vistas a reforzar la protección de los sospechosos y acusados en procedimientos penales 11457/09, Bruselas, 1 de julio de 2009.

128. Página 12 de la Comunicación

ración fronteriza es de particular interés en temas criminales como la trata de personas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, etc. Las ALR podrían contribuir positivamente a controlar cada uno de estos temas. El desarrollo de una cultura común de derechos fundamentales es otro elemento crucial en este proceso y podría permitir la participación (y experiencia práctica) de las ALR en desarrollar un núcleo de mínimos comunes denominadores en temas civiles y criminales. Además, las ALR podrían desempeñar un papel importante en la implementación de la Estrategia Europea en materia de e-Justicia, desarrollando programas de acceso a la información para garantizar el acceso de los ciudadanos a la justicia<sup>129</sup>.

Finalmente, la Comunicación señala que “El Espacio Judicial Europeo debe facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos, con el fin de permitirles ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Unión”<sup>130</sup>. La cooperación en la justicia civil tiene como objetivo el buen funcionamiento de los procedimientos civiles fronterizos entre los Estados Miembros, para así facilitar la vida cotidiana de los individuos y de sus empresas. En un contexto de movilidad, el establecimiento de un espacio judicial europeo en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos debería ser una prioridad. Como hemos señalado en los párrafos anteriores, los principios de reconocimiento mutuo y de confianza mutua constituyen la base de este proceso, sobre todo en cuestiones relacionadas con la legislación comercial, civil y familiar, junto con la necesidad de establecer un grupo de “estándares comunes”. Involucrar a las ALR en el desarrollo de un espacio judicial europeo ayudaría a la prevención de conflictos de jurisdicción y garantizaría el respeto al principio de subsidiariedad.

129. La página 12 de la Comunicación establece que “Es necesario también poner a disposición de las autoridades judiciales herramientas de apoyo utilizando, en particular, los medios electrónicos (ayuda a la traducción, instauración de un espacio de comunicación protegido, videoconferencia, etc.)”.

130. Página 11 de la Comunicación



## Conclusiones

La Comunicación COM (2009) 262 estableció los aportes de la DG JLS hacia la adopción del Programa de Estocolmo a finales del 2009, que define las prioridades durante los próximos cinco años para el ELSJ de la UE. Mientras que algunos de los elementos y medidas políticas específicas propuestas por la Comunicación fueron bienvenidas –sobre todo aquellas relacionadas con una Europa de derechos– el texto contenía numerosos puntos débiles, especialmente bajo la perspectiva de las ALR. Este informe ha estudiado los rasgos y las debilidades de la Comunicación desde una perspectiva que toma en cuenta el papel y los intereses de las dimensiones locales y regionales. Una conclusión general de nuestra evaluación ha sido que la dimensión territorial (de mutigobernanza) no ha sido adecuadamente considerada a la hora de definir la nueva agenda política para Europa con respecto al ELSJ. Fuera de algunas referencias relacionadas con áreas políticas específicas tales como la inmigración y las políticas de integración o la cooperación policial, el papel potencial de las ALR no ha sido reconocido. La Comunicación no estableció un camino claro para asegurar que se realice una transición del discurso de la UE, en el que se reconoce el papel de las ALR en el ELSJ, hacia una implementación efectiva de dicho discurso tanto normativa como financieramente. En particular, se podría haber previsto una estrategia progresista aludiendo a la utilización de métodos innovadores para garantizar las funciones de las ALR en una supervisión eficaz de la transposición del derecho europeo a escala nacional y en un sistema de evaluación que analice las condiciones de implementación, la administración eficaz y las estructuras del Estado de derecho (por ejemplo, justicia criminal, asilo e inmigración irregular), junto con la necesidad de asegurar una transferencia adecuada de los fondos del ELSJ de la UE a las autoridades locales y regionales.

El déficit de la dimensión local y regional en la Comunicación COM (2009) 262 es sorprendente, sobre todo tomando en cuenta la relevancia de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en una gran mayoría de las áreas políticas del ELSJ, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

(junto con una Carta de los Derechos Fundamentales legalmente vinculante). Hasta ahora, los gobiernos nacionales de los Estados Miembros han usado el principio de subsidiariedad como una excusa para mantener los debates (y la discreción) sobre las políticas, la legislación y los regímenes de financiación de la UE en estos temas en el ámbito ‘nacional’. Una comprensión e implementación del principio de subsidiariedad requiere que el estatus de las ALR sea consolidado y promovido en la próxima fase del ELSJ de la UE, lo que no prevendría una mayor armonización en la UE.

La Comunicación recalca la prioridad de construir “una Europa de ciudadanos” (promoviendo los derechos de los ciudadanos: una Europa de los derechos), y reclama la centralidad de la figura del ciudadano en el Programa de Estocolmo. Pero una Europa de derechos y justicia no se puede concentrar sólo en este grupo tan limitado de individuos si es que las políticas futuras de la UE quieren estar en conformidad con los principios de no-discriminación, trato justo e igualitario, solidaridad así como con la Carta de los Derechos Fundamentales. Una Europa más integrada en temas de LSJ debe proteger a todos los individuos que residen en ella (independientemente de su nacionalidad y/o del estatus administrativo de su residencia), ya que estos son miembros *de facto* de sus ciudadanías locales que necesitan protección, inclusión, respeto por sus derechos humanos y seguridad de residencia. Las ALR son el nivel de gobierno que se encuentra más cercano a los individuos en Europa, ya que están a cargo de la implementación de algunas políticas relacionadas con el ELSJ.

El potencial y las capacidades de las ALR podrían resultar fundamentales a la hora de desarrollar algunas de las prioridades políticas resaltadas en la Comunicación. La dimensión local y regional también podría ser crucial para el éxito (y para asegurar el valor añadido) de la Comunicación en la práctica. Identificar nuevas sedes europeas y desarrollar las ya existentes, para canalizar las experiencias, el conocimiento, y supervisar el papel de las autoridades y los profesionales locales y regionales en la construcción del ELSJ de la UE puede constituir una de las condiciones clave para asegurar su legitimidad y coherencia tanto a corto como a largo plazo.

## **Recomendaciones de Políticas**

Dadas las observaciones hechas en los párrafos anteriores y las conclusiones resaltadas en este informe, proponemos las siguientes recomendaciones políticas para la puesta en práctica del Programa de Estocolmo:

1. La UE debería desarrollar nuevas estrategias y sistemas de vigilancia, los cuáles podrían incluir un mecanismo de evaluación de las políticas relacionadas con el ELSJ. Estos se deberían enfocar en la implementación de las políticas, en las consecuencias de las medidas legislativas Europeas y en las condiciones estructurales (como la buena administración y el Estado de derecho) de los sistemas legales, administrativos, y judiciales a nivel nacional; y serían esenciales para asegurar la eficacia y el valor añadido de las acciones de la UE en estas áreas. Estos mecanismos deberían garantizar una evaluación objetiva e imparcial, y a la vez tomar en cuenta las experiencias prácticas y los conocimientos relevantes, así como las herramientas que ya existen en el contexto del Consejo de Europa. Las ALR deberían ser los actores principales en la elaboración, implementación, evaluación y la supervisión de algunas políticas relacionadas con el ELSJ. Además, la implementación de una gobernanza multinivel que proteja y promueva eficazmente los derechos fundamentales podría ser de importancia en estos sistemas. Las ALR podrían jugar un papel decisivo en la supervisión de la implementación y de los resultados en el ámbito del ELSJ, así como en examinar el valor añadido, el impacto social y ético, y la eficacia práctica de las políticas comunes de la UE que sean evaluadas por estos mecanismos. Asimismo, los mecanismos apropiados y formalizados de consulta a los profesionales (por ejemplo a jueces, fiscales, etc.) a nivel regional y local deberían ser mejorados para así tomar en cuenta sus puntos de vista y sus preocupaciones a nivel práctico sobre las próximas fases de las políticas de la UE.

2. El principio de la subsidiariedad debería de estar garantizado en el ELSJ de la UE de tal manera que no prevenga los procesos de Europeanización en estas áreas políticas, y tomando en cuenta la vigencia del Tratado de Lisboa. En particular, la legislación de la UE no debe seguir siendo usada como un mecanismo para detener una distribución de poder adecuada dentro de los Estados Miembros en el ámbito del derecho comunitario, y se debe empoderar el rol de las ALR en las políticas relacionadas con el ELSJ, brindándole así una dimensión local y/o regional.
3. Los mecanismos disponibles a las diferentes administraciones –instituciones de la UE, gobiernos nacionales, y autoridades regionales y municipales– para proteger los derechos fundamentales de los individuos que residen en la UE han de ser entrelazados, fortalecidos, y diseñados para interactuar de manera coherente. Las ALR podrían participar de manera activa en la protección, la promoción, y la sensibilización de los derechos fundamentales en la UE, tal como señala la Carta de los Derechos Fundamentales. Esto se podría desarrollar en el contexto de un marco de cooperación más estructurado y más eficaz con la Agencia de los Derechos Fundamentales en Viena, con otras agencias de la UE tales como el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Defensor del Pueblo Europeo, así como con las redes nacionales de autoridades y de defensores de protección de datos.
4. Aún persisten diferencias substanciales entre los derechos y libertades de los nacionales de la UE y de los que no lo son, las cuáles son más evidentes al tomar en cuenta al grupo privilegiado de beneficiarios que tienen la ciudadanía Europea. El eliminar esta brecha entre los derechos de ciertos individuos tiene que volverse una prioridad central en la próxima fase del ELSJ de la UE. Se debe desarrollar un concepto de ciudadanía Europea caracterizada principalmente por un enfoque local y regional y que brinde relevancia al lugar de residencia y/o el domicilio como un factor para tener acceso a la ciuda-

danía Europea; y este concepto debe ser investigado y considerado a nivel Europeo. Se debería tomar más medidas para garantizar un grupo de derechos de ciudadanía equitativos que brinden cohesión social a las sociedades de Europa.

5. La dimensión territorial de la política de inmigración de la UE debe ser reforzada, promoviendo el diálogo y la cooperación entre las regiones dentro de Europa así como entre los países de origen y de destino. En general, el Comité de Regiones no ha jugado un papel importante en la elaboración e implementación de las políticas de inmigración e integración de la UE. En este sentido, el Comité de la Regiones debería acentuar su participación en esta área política y promover la cooperación y el diálogo con otras instituciones de la UE, con el fin de incrementar la participación en estos temas así como en otros que sean relevantes. Esto podría ir acompañado del establecimiento de una plataforma Europea para las ALR en inmigración, asilo, e integración, coordinada por la Comisión para el Comité de las Regiones y financiada por la DGJLS de la Comisión Europea. Esta plataforma, la cual debería jugar un papel decisivo en el intercambio de experiencias y prácticas en la implementación y el desarrollo de las políticas de la UE, debería reunir no sólo a los representantes relevantes del Comité de Regiones, sino también a las redes 'informales' de la UE y a grupos de autoridades locales y regionales. La plataforma evitaría la fragmentación y aseguraría la presencia de un espacio para el diálogo en estos temas entre las ALR y las instituciones europeas, las agencias de la UE que sean relevantes (ej. FRA, etc.), el Foro para la integración Europeo, y otras iniciativas institucionales futuras de la UE en estos temas (ej. La Oficina Europea de Apoyo en Materia de Asilo, la Plataforma Europea para el Diálogo en Migración Laboral, etc.).
6. La coherencia entre las políticas del enfoque global de la inmigración sigue siendo cuestionable. Por ejemplo, las AM con países terceros necesitan seguir una política de inmigración *común*, que

incorpore un enfoque de derechos y de trato justo, y en el que no prevalezca un racional de seguridad enfocado en el retorno y la readmisión de los inmigrantes irregulares y en la cooperación del control de fronteras. La política de inmigración no debe fomentar la creencia de que la migración es un fenómeno temporal que puede ser ‘gestionado’ *selectivamente* por el estado. La naturaleza temporal de ciertas políticas de inmigración (migración circular) puede dificultar el asegurar y garantizar la seguridad de los residentes (permanentes) así como la inclusión social de los NTP. Además, se debe desarrollar instrumentos legislativos concretos y coherentes que implementen el nexo de las migraciones y el desarrollo, los que hasta ahora sólo existen en la retórica.

7. Con respecto a la integración de los nacionales de países terceros, el “intercambio de información” entre los Estados Miembros sobre las políticas nacionales de integración y los programas relevantes al Marco de Integración de la UE no debería de permitir que las políticas nacionales de inmigración de naturaleza restrictiva, que limitan el acceso a los derechos y a la seguridad de residencia y contribuyen a la exclusión social de los nacionales de países terceros, sean transferidas al nivel Europeo. Se debería prestar más atención a la transposición de la legislación relevante de la UE, sobre todo en el caso de legislaciones relacionadas con la lucha contra la discriminación. El uso de observatorios locales y regionales podría ser un instrumento poderoso y útil en la lucha contra la discriminación.

El Marco de Integración de la UE debe de asegurar la participación sostenible y estructurada de los órganos locales y regionales en el Comité de las Regiones. Las ALR pueden jugar un papel importante en la evaluación sobre la adecuación y el valor añadido de las políticas de integración de la UE al canalizar su conocimiento y experiencia hacia el ámbito nacional y al de la UE. La dimensión local y regional de la integración necesita de un proceso formalizado

y sostenible para crear redes y formar asociaciones locales y regionales. Es más, una red de la UE de contactos locales y regionales en temas de integración podría ser diseñada para estos propósitos en el ámbito de un futuro mecanismo conjunto de cooperación.

8. La creación de un Sistema Europeo Común de Asilo debe ser un objetivo político en sí, y en todo caso, la política de asilo no debe ser usada como un instrumento de gestión de la inmigración. Es más, el establecimiento de mecanismos e instrumentos relacionados con la recepción y el cuidado básico de los solicitantes de asilo y de los refugiados debe ser vinculado al rol de las ALR en la política de asilo de la UE. Por lo tanto, los gobiernos locales y regionales deberían recibir los medios financieros necesarios para que se pueda garantizar la provisión de servicios y estándares equitativos en todos los Estados Miembros de la UE. La solidaridad, el intercambio de información y el reparto de los costes de este sistema entre los Estados Miembros deben ser garantizados.
9. Los nuevos métodos de control de fronteras dentro y fuera de Europa conllevan ciertas preocupaciones con respecto a los derechos fundamentales y al Estado de derecho. En particular, las actividades de FRONTEX deben de respetar los principios de transparencia y de rendición de cuentas. Antes de avanzar con la estrategia integrada de la gestión de fronteras, se debería de realizar una evaluación (independiente) profunda sobre las maneras en las que se lleva a cabo el control de fronteras en la UE así como en el territorio de países terceros bajo la coordinación de FRONTEX, y se debe tomar en cuenta las dimensiones/experiencias locales y regionales sobre la manera en la que la vigilancia de fronteras está siendo implementada. Es más, las ALR estarían en una muy buena posición para participar en las evaluaciones en profundidad no sólo sobre la 'eficacia' de los sistemas de informática de gran escala en la UE y de la Estrategia de Gestión de la Información de la UE; sino también sobre sus implicaciones legales y sus dilemas prácti-

cos (y éticos) a la luz de los derechos fundamentales de la protección de datos, la privacidad, la lucha contra la discriminación, y la buena administración. Las cuestiones de la adecuación, el valor añadido, la relación coste-rendimiento y la proporcionalidad del flujo de información también necesitarían ser evaluadas desde la perspectiva de las dimensiones locales y regionales. Además, se debería establecer una visión común sobre el concepto y de la designación de las ‘autoridades competentes’ (nacionales, regionales, y locales) que pueden acceder y que usan estos sistemas de información, y de la protección brindada a los sujetos de los datos.

10. Generalmente, se asume que los procesos de retorno de los inmigrantes indocumentados están en conformidad con los derechos humanos fundamentales. Se debe prestar atención a la transposición de la Directiva del Retorno por parte de los Estados Miembros de la UE, para asegurar que las prácticas nacionales estén conformes con las garantías previstas en la Directiva y con los principios básicos de derechos humanos desarrollados en el contexto del Consejo de Europa y en la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos Humanos. El seguimiento de la transposición nacional de esta Directiva podría ser usado como una oportunidad para desarrollar el potencial papel de las ALR en el diseño de un sistema de evaluación de la implementación y la conformidad con los derechos humanos fundamentales en el ELSJ de la UE más eficaz. Además, el conocimiento, las experiencias prácticas, y las lecciones que hayan sido aprendidas gracias a las redes de la UE y a las plataformas locales con respecto a los estándares de derechos humanos de los inmigrantes indocumentados deben ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar las políticas de la UE en este campo.
11. La iniciativa de la Comisión Europea de desarrollar un programa de entrenamiento para policías y vigilantes de fronteras en asuntos europeos y cuestiones éticas y de implementar un programa de in-



tercambio tipo Erasmus podría contribuir a la promoción de mejores estándares, a la cooperación, y a una 'mayor confianza' entre la policía y las autoridades que implementan la ley en la UE. Las ALR tienen una posición privilegiada para organizar programas de entrenamiento e intercambio, y a un nivel más práctico, para evaluar la necesidad de diversas acciones en las fronteras, así como para contribuir al desarrollo de herramientas estadísticas comunes y a la promoción del intercambio de prácticas/experiencias a nivel Europeo. Similarmente, en el contexto del principio de reconocimiento mutuo de las decisiones finales en materia penal entre los Estados Miembros, compartir información y promover programas de intercambio pueden ser herramientas útiles para promover la comprensión mutua y la confianza en un Espacio Europeo de Justicia.



## Referencias bibliográficas

- ALEGRE, S. et al. *Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania*. CEPS Special Report, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 24 de abril de 2009.
- BALDACCINI, A. "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Return Directive". *European Journal of Migration and Law*. Vol. 11. No. 1 (2009). P. 2.
- BIGO, D. y BONELLI, L. "Preventing Violent Radicalization and Terrorist Recruitment in the EU: The Threat to Europe by Radical Islamic Terrorist Groups". Bruselas: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament (2007).
- BROUWER, E. *Digital Borders and Real Rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- CARLIER, J.Y. y GUILD, E. (eds.) *The Future of Free Movement of Persons in the EU*. Collection du Centre des Droits de L'Homme de la Université Catholique de Louvain. Bruselas: Bruylant, 2006. P. 79-101.
- CARRERA, S. "Building a Common Policy on Labour Migration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?". *CEPS Working Document*. No. 256 (febrero 2007a). Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- "The EU Border management Strategy Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working document*. No. 261 (marzo 2007b). Bruselas: CEPS.
  - *Benchmarking Integration in the EU: Analysing the Debate on Integration Indicators and Moving it Forward*. Berlín: Bertelsmann Foundation, 2008.
  - *The Role and Potential for Local and Regional Authorities in the EU Framework on the Integration of Immigrants*. Bruselas: Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice of the Committee of the Regions, 2009.

- CARRERA, S. y GUILD, E. "The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanism? Security vs. Rights?" *CEPS Policy Brief*. No. 170 (septiembre 2008). Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- CARRERA, S. y GEYER, F. "The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice". En: Guild, E. y Geyer, F. (eds.) *Security versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate: Hampshire, 2008. P. 289-308.
- CARRERA, S. y MERLINO, M. *The European Court of Justice and Enacting Citizenship, State of the Art Report*. Bruselas ENACT (Enacting European Citizenship), CEPS Special Reports, Centre for European Policy Studies, 2008.
- CARRERA, S. y FAURE-ATGER, A. *Implementation of Directive 2004/38 in the context of Enlargement: A Proliferation of Different Forms of Citizenship?* Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2009.
- CREMONA, M. "EU External Action in the JHA Domain: a Legal Perspective". *EUI Working Paper LAW*. No. 24 (2008). Florence: European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2008.
- GEYER, F. "Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice". *CHALLENGE Research Paper*. No. 9 (2008). Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2008.
- GUILD, E. "Who is an Irregular Immigrant". En: Bogusz, B.; Cholewinski, R.; Cygan, A. y Szyszczak, E. (eds.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004a. P. 3-28.
- *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*. European Law Library. La Haya: Kluwer Law International, 2004b.
  - "EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative". *CEPS Policy Brief*. No. 145 (noviembre 2007). Bruselas: Centre for European Policy Studies.

- GUILD, E. y GEYER, F. (eds.) *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2008.
- GUILD, E., GROENENDIJK, K. y CARRERA, S. "Understanding the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU?". En: Guild, E.; Groenendijk, K. y Carrera, S. (eds.) *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate: Hampshire, 2009.
- GUILD, E.; CARRERA, S. y GEYER, F. "The Commission's new border package: Does it take us one step closer to a 'cyber-fortress' Europe?". *CEPS Policy Brief*. No. 154 (marzo 2008). Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- HEUSEN, W. "A network for European judicial training ERA-Forum". 4 (2001).
- HOBGING, P. "Uniforms without Uniformity: A Critical Look at European Standards in Policing". En: Guild, E. y Geyer, F. (eds.) *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate: Hampshire, 2008. P. 243-264.
- JEANDESBOZ, J. (2008), "Reinforcing the Surveillance of EU Borders the Future Development of FRONTEX and EUROSUR". *CHALLENGE Paper*. No. 11 (agosto 2008). Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- JIMENO-BULNES, M. "The Proposal for a Council Framework Decision on Certain Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union". En: Guild, E. y Geyer, F. (eds.) *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate: Hampshire, 2008. P. 171-202.
- MERLINO, M. "The Italian (In) Security Package: Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU". *CHALLENGE Research Paper*. No. 14 (2009). Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- MITILEGAS, V. "Trust-building Measures in the European Judicial Area in Criminal Matters: Issues of Competence, Legitimacy and Inter-Institutional Balance". En: Balzacq, T. y Carrera, S. (eds.) *Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Ashgate: Hampshire, 2006. P. 279-289.

PINYOL, G. *The role of Local and Regional Authorities in the further development of the Common European Asylum System*. Note requested by the Committee of the Regions' Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice, 15 de enero de 2009.

ROIG, A. y HUDDLESTON, T. "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse". *European Journal of Migration and Law*. Vol. 9. No. 3 (2007). P. 363-387.

SCHIEFFER, M. "Community Readmission Agreements with Third Countries—Objectives, Substance and Current State of Negotiations". *European Journal of Migration and Law*. Vol. 5. No. 3 (2003). P. 343-357.

SCHIEK, D.; WADDINGTON, L. y BELL, M. (eds.) *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*. Oxford: Hart Publishing, 2007.

## **Abreviaciones**

ALR: Autoridades Locales y Regionales

AM: Asociaciones para la Movilidad

CdR: Comité de las Regiones

CE: Comunidad Europea

CEDH: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

COM: Comisión Europea

DGJLS: Dirección General de Libertad, Seguridad, y Justicia

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

FRONTEX: Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la UE

NPT: Nacionales de Países Terceros

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

## **Resumen / Abstract**

### **Autoridades locales y regionales en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: ¿Hacia una estrategia de multigobernanza para el Programa de Estocolmo?**

*Sergio Carrera y Gemma Pinyol*

Este texto aborda el papel que las autoridades locales y regionales (ALR) pueden y deben jugar en el diseño y la implementación de políticas en el ámbito del espacio de libertad, seguridad, y justicia. Los autores analizan el contenido del Comunicado COM (2009)262, que contiene las contribuciones de la Comisión Europea al Programa de Estocolmo, y discuten cuestiones como la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y residentes de la UE, el control de fronteras y la gestión de los flujos migratorios. Se señala que el Comunicado contiene numerosos puntos débiles bajo la perspectiva de las autoridades locales y regionales, y que se debe construir un camino claro para la transición del discurso de la UE -en el que se reconoce el papel de las ALR en el ELSJ- hacia una implementación efectiva de dicho discurso tanto normativa como financieramente. El texto finaliza con algunas recomendaciones políticas para la puesta en práctica del Programa de Estocolmo.

**Palabras claves:** UE, autoridades locales y regionales, derechos de los ciudadanos y residentes, flujos migratorios, fronteras, Programa de Estocolmo



**Local and Regional Authorities in the Future Area of Freedom, Security and Justice: Towards a multigovernance strategy for the Stockholm Programme?**

*Sergio Carrera and Gemma Pinyol*

This article discusses the role that local and regional authorities can and should play in the design and implementation of policies that fall within the area of freedom, security and justice. The authors analyze the contents of the Communication COM (2009) 262, which contains the European Commission's contributions to the Stockholm Program, and discuss issues such as the protection of the fundamental rights of EU citizens, border control, and the management of migratory flows. The text argues that the Communication contains numerous weak points from the perspective of local and regional authorities, and therefore that a clear plan for the transition from the discourse of the EU –which recognizes the role of local and regional authorities in the AFSJ– towards the effective implementation of this discourse, both in political and in financial terms, must be designed. The text ends with some policy recommendations for the implementation of the Stockholm Program.

**Palabras claves:** EU, local and regional authorities, rights of citizens and residents, migratory flows, borders, Stockholm Programme.

