

# Introducción

## El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE: Un balance entre presidencias españolas (2002-2010)

**Javier Argomaniz**

Profesor asistente en el Centre for the Study of Terrorism and Political Violence (CSTPV),  
University of Saint Andrews (Reino Unido)  
ja51@st-andrews.ac.uk

**Rut Bermejo Casado**

Profesora contratada doctora del área de Ciencia Política y de la Administración,  
Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)  
rut.bermejo@urjc.es

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) ha sido el campo de las políticas públicas europeas que ha experimentado un mayor dinamismo en la última década. Como resultado de ello, la Unión Europea ha incrementado exponencialmente su protagonismo en áreas como la inmigración, el control de fronteras, la cooperación judicial, así como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Estos aspectos se hallan a menudo entre las preocupaciones principales de los ciudadanos y gobiernos europeos y constituyen un campo de especial sensibilidad dentro del proceso de construcción europea debido a su localización central en la noción moderna de soberanía nacional. Desde su establecimiento en el Tratado de Maastricht (1992) ha existido, por lo tanto, una tensión manifiesta entre los impulsos para su progresiva comunitarización como repuesta a los procesos resultantes de la libre circulación de personas y a los recelos de los Estados Miembros a perder control en estas políticas. Por esta y otras razones, el programa de la Presidencia española del 2010 ha realzado el hecho de que España ha asumido la Presidencia en un “momento estratégico para Europa” (Ministerio de Exteriores, 2010); una afirmación que se ajusta perfectamente al enfoque que los autores han querido dar a este volumen, ya que no podría ser una

descripción más acertada de un ELSJ que va a experimentar fundamentales ajustes institucionales tras la firma del Tratado de Lisboa y el desarrollo del Programa de Estocolmo. Y si se echa la vista atrás, es fácil percibir que esta no es la primera vez que una Presidencia española sirve como catalizador del desarrollo del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) dentro de la Unión, puesto que ya en el 2002 España afrontaba el mismo reto en el periodo posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En realidad, España ha sido uno de los Estados Miembros que más ha hecho por abogar e impulsar avances en esta área. Uno de los temas principales de este volumen es, por lo tanto, el papel de España como un país líder en el ámbito ELSJ, una posición, ciertamente, que no se encuentra demasiado a menudo en Bruselas. Se afirma aquí que esta condición de liderazgo no es sólo una consecuencia natural de la retórica europeísta presente en la política exterior de los distintos gobiernos socialistas (y en menor medida de los gobiernos populares); ello es también reflejo de un claro interés nacional por buscar una mayor cooperación por parte de sus socios europeos, como el requerimiento de políticas europeas reforzadas que supongan un reparto más equitativo de los costos que conllevan fenómenos como la inmigración ilegal. Es importante indicar también que la relevancia española en este campo viene reforzada por la extensa experiencia adquirida durante años en algunas de estas áreas, como la antiterrorista o el control de las fronteras marítimas, que conllevan una cierta “ventaja comparativa”. Por supuesto, esto no supone necesariamente que las políticas españolas en aspectos como la inmigración no se hayan visto también influidas y mediadas decisivamente desde Bruselas.

Este trabajo presta además una atención especial a la serie de mecanismos que, actuando en paralelo y a veces de manera interdependiente, han posibilitado este salto cualitativo durante el periodo que enlaza las dos presidencias españolas (2002-2010). La progresiva *comunitarización* iniciada en un principio por el Tratado de Amsterdam (1997), la creciente *institucionalización* ya programada en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999, la *emergencia* de nuevas políticas como la antiterrorista tras los atentados del 11-S, la *profundización* y *extensión* de algunas otras como las de asilo e inmigración, así como la *externalización* de este espacio hasta el punto de convertirse en un aspecto central en las relaciones bilaterales entre la UE y otros estados (Rees, 2005, 2008) han sido motores recurrentes de innovación y desarrollo.

Es la intención de este número especial de la *Revista CIDOB d'afers internacionals*, por lo tanto, centrarse en estos procesos al plantear una visión general de los avances en estos últimos años de las políticas que constituyen este tercer pilar de la Unión. Como se explicará más adelante, los autores opinan que la escuela teórica neoinstitucionalista es particularmente efectiva en proporcionar un marco conceptual que dote de coherencia al estudio de estos procesos. Así, guiados por esta perspectiva teórica, las distintas contribuciones se centran en analizar en profundidad y por separado un campo de acción específico dentro del ELSJ, atendiendo en algunos casos a la evolución de las políticas

en la última década, mientras en otros prestando especial atención a los más recientes desarrollos y debates o a los futuros desafíos presentes en una área en particular.

Como resultado, los distintos artículos se engloban en tres áreas temáticas: inmigración y fronteras, justicia y seguridad interior. Antes de proporcionar un análisis en profundidad de aquellos desarrollos y procesos políticos específicos producidos dentro de estas áreas, pensamos que es preciso delinear brevemente el marco histórico común (*de la Presidencia de 2002 a la de 2010*) que engloba las distintas contribuciones que componen este volumen.

## DE 2002 A 2010: EL DESARROLLO DEL JAI EN LA ÚLTIMA DÉCADA

El periodo que inaugura la Presidencia española de 2002 ha supuesto la mayor expansión de la cooperación europea en el área de Justicia e Interior desde su establecimiento como el tercer pilar en el Tratado de Maastricht de 1992. Comenzada sólo unos meses después de los atentados del 11-S, esta Presidencia supone un momento decisivo dentro de la evolución del ELSJ, puesto que es en ese semestre cuando se aprueban instrumentos fundamentales en la cooperación europea policial y judicial en materia penal.

Son los atentados de Nueva York los que imponen una fuerte presión a las presidencias belga y española para la aprobación de instrumentos acordados dos años antes en el ambicioso Consejo de Tampere. La Orden Europea de Detención y Entrega, por ejemplo, basada en el principio de reconocimiento mutuo aprobado en el Consejo finlandés, constituye el mayor avance operativo dentro de la cooperación europea en derecho penal. La *euroorden* representa la sustitución del complejo y problemático entramado de procedimientos de extradición entre países europeos existente hasta entonces, y la despolitización del proceso al eliminar la necesidad de la aprobación por parte de las autoridades políticas del requerimiento de extradición expedido por un juez de un Estado Miembro a otro (Consejo 2002). Este instrumento se acompaña de la aprobación final de los equipos conjuntos de investigación compuestos por representantes judiciales y policiales para combatir el crimen transnacional (Consejo 2002), los cuales suponen un avance importante en paralelo a otras medidas que están más estrechamente vinculadas a los atentados, como la Decisión marco que establece una definición europea común de terrorismo, y una serie de sanciones mínimas por estos delitos (Consejo 2002) que representan el embrión de la emergente política antiterrorista europea.

Es este también el inicio de un fructífero momento de desarrollo institucional reflejado en el objetivo de la Presidencia de supervisar los primeros pasos de Eurojust y CEPOL. Se diseña la agencia europea de cooperación judicial Eurojust para facilitar la coordinación de las fiscalías nacionales en investigaciones criminales de casos que implican a dos o más Estados Miembros, y se la dota de representación en forma de fiscales, magistrados y, en contados casos, agentes de policía nacionales. La Escuela Europea de Policía (CEPOL), por su parte, se establece en Bramshill (Reino Unido) y será la encargada de proporcionar formación a funcionarios de policía nacionales. Paralelamente, se da potestad a un ampliado y reforzado Europol para participar en las operaciones de los equipos conjuntos de investigación.

El énfasis en los temas de terrorismo y seguridad interna va, sin embargo, aminorándose, y en el Consejo Europeo de Sevilla (2002) cuestiones de asilo e inmigración vuelven a su lugar como prioridad principal del ELSJ con la aprobación del plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas, el cual aspira a desarrollar una política de control de visados común y a intensificar la cooperación con países terceros. Este viene acompañado por la aprobación de medidas como operaciones fronterizas conjuntas, una red de contactos de funcionarios nacionales de inmigración –que servirán de punto de partida para la formación de la futura Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex)–, y una directiva que especifica las condiciones mínimas comunes para la recepción de refugiados. El resultado de todo ello es una implicación europea significativamente reforzada.

El hilo conductor que une estas y otras iniciativas de la Presidencia española (por ejemplo, el acuerdo sobre una misión policial civil en Bosnia-Herzegovina, tratados de cooperación judicial con Estados Unidos) es el creciente uso de medidas desarrolladas en paralelo bajo los tres pilares para el objetivo común de fortalecer la seguridad interior de la Unión. Esto se mantendrá en el posterior Programa de la Haya para el período 2005–2010, al que España contribuirá más activamente que en el de Tampere. Aunque el Programa de La Haya contribuye a solidificar el ELSJ como una prioridad dentro de la Unión, este y su correspondiente plan de acción (Consejo 2004) no representan, sin embargo, una desviación importante del camino dispuesto por Tampere y generalmente es considerado por expertos en JAI como claramente continuista e incluso “anticlimático” (Monar, 2005). Como resultado de las distintas perspectivas de los Estados Miembros sobre la dirección de ciertas políticas, lo que ofreció el Programa de La Haya es más una lista extensa de propuestas que una visión estratégica clara de futuro, donde el énfasis se puso en el hecho de llevar a cabo las políticas acordadas anteriormente para evitar así aspectos polémicos más que en proporcionar innovaciones importantes.

Como ocurrió anteriormente con Tampere y el 11-S, son nuevas crisis como los atentados terroristas de Madrid y Londres, o los problemas con la inmigración irregular en las fronteras sur y este de la Unión, las que ayudan a acelerar la velocidad de

implementación, aunque esta vez también contribuyen a generar un número extenso de nuevas iniciativas que acaban en el Programa. Estas crisis posibilitan también a la Comisión Europea elevar en gran medida su perfil en el ELSJ, a partir del 2005, a través de un torrente de iniciativas en forma de comunicaciones en áreas como la protección de infraestructuras críticas, protección civil, almacenamiento y transporte de explosivos o asistencia a las víctimas (Comisión Europea, 2007). También como consecuencia de esta presión política resultado de crisis externas, de los tres aspectos del ELSJ, el de la seguridad interna es el que más ha crecido en el periodo de cinco años que ha seguido a La Haya, hecho que ha suscitado críticas acerca de la securitización del ELSJ en detrimento de los principios de libertad y de justicia (Geyer, 2007; Balzacq *et al.*, 2008).

El Programa de La Haya también inyecta el capital político necesario para la gestación de una “dimensión externa coherente” del ELSJ (Consejo de la Unión Europea, 2004: 37), hasta entonces claramente subdesarrollada. Ello se refleja en una estrategia específica en 2005 sobre la dimensión externa del ELSJ (Consejo de la Unión Europea, 2005) que constituye un intento, primero, de convertir el ámbito JAI en un elemento central de las relaciones exteriores de la Unión y, segundo, de producir unas políticas más consistentes que ayuden a superar su deslavazado desarrollo (Wolff, Wichmann y Mounier, 2009). Esto se haría a través de la priorización de ciertas regiones (países vecinos y candidatos) y la expansión del concepto de asociación con terceros estados a otros ámbitos como la lucha contra el crimen organizado.

La evolución del ELSJ llegó finalmente en 2009 a un punto de bifurcación fundamental con la entrada en vigor en diciembre de ese año del Tratado de Lisboa. Indiscutiblemente, Justicia e Interior es uno de los ámbitos de las políticas públicas europeas que más se ve afectado por la aprobación de este Tratado. La eliminación del sistema de pilares supone en la práctica que estas políticas, que se hallaban hasta ahora en el intergubernamental tercer pilar, pasan a formar parte del espacio comunitario que se integraba anteriormente dentro del primer pilar. El Tratado supone, por lo tanto, la finalización del parcial proceso de supranacionalización que se había implementado a través del Tratado de Amsterdam de aquellas políticas menos controvertidas a nivel político. Esto no significa, ni mucho menos, que la división entre la dimensión interior y la exterior del ELSJ vaya a desaparecer como resultado de Lisboa. La “sombra de los pilares” sigue con la continuación de la base legal intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La acción exterior en esta área, bajo la cual se siguen encuadrando aspectos importantes para el ELSJ como la Política Europea de Vecindad, preserva sus modos de votación y procesos decisorios separados y diferenciados. Ello tiene como obvia consecuencia el hecho de que persistan los obstáculos y desafíos que se encuentran en el camino del desarrollo de unas políticas holísticas y coherentes en el ELSJ.

Al mismo tiempo, este proceso de comunitarización puede impactar en la aceleración de la implementación de aquellas medidas JAI acordadas en Bruselas, un aspecto que

ha sido tradicionalmente problemático. Esto se basa en el hecho de que proporciona a la Comisión, tras un periodo de transición de cinco años, la potestad de llevar al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) a aquellos países que no cumplan con sus obligaciones. Asimismo, la extensión de la jurisdicción de este Tribunal a la interpretación y revisión de la validez de la legislación aprobada en el ámbito de justicia e interior (aunque esta no se ha extendido a la cooperación policial operativa y algunos países, como el Reino Unido, han renunciado a aceptar la jurisdicción de dicho órgano), no sólo aumentará el control jurídico de estas medidas sino que mejorará la legitimidad de las políticas de la Unión en esta área. Lo mismo hará en un principio la inclusión del Parlamento Europeo en el proceso legislativo.

El otro desarrollo que refuerza la relevancia de la Presidencia española como bisagra en la evolución del ELSJ es el Programa de Estocolmo, que, aprobado en la cumbre de jefes de Gobierno de diciembre del 2009, definía la evolución de este espacio hasta el 2014. Este es un documento de 82 páginas, por lo tanto bastante más extenso que La Haya (38) y Tampere (11), pero que imita a su antecesor en el uso de un lenguaje en ocasiones rebuscado. Lo anterior evidencia tanto la ambiciosa retórica de la UE como la continuación de la tradicional dificultad de llegar a un consenso en temas sensibles tan característicos de este espacio de políticas. El hecho de que el documento haya sido negociado y formulado durante el periodo de incertidumbre con respecto a Lisboa, ciertamente, tampoco ha ayudado.

El Programa presenta una serie de objetivos principales: construir una Europa de los ciudadanos, promover los derechos de los residentes en Europa, facilitar el acceso a la justicia, proteger a los ciudadanos, regular el acceso al territorio de la Unión, promover una sociedad más solidaria en inmigración y asilo, así como enfatizar la importancia de la dimensión exterior del ELSJ (Consejo de la Unión Europea, 2009). Estocolmo es muy claro en la manera en que estos objetivos deben llevarse a la práctica: promoviendo la confianza mutua entre autoridades nacionales, acelerando la lánguida implementación de las legislaciones que caracteriza hasta ahora al ELSJ, evaluando previamente el impacto potencial y optimizando la calidad de la legislación, mejorando la coordinación interna de las instituciones de la UE, evaluando más a menudo la efectividad de estos instrumentos, aumentando la formación de profesionales y elevando su conocimiento de la dimensión europea, así como formulando una mejor comunicación y diálogo con profesionales, en particular, y con la sociedad civil en general. El hecho de que estos mecanismos se recalquen de manera explícita en el documento es sintomático de un convencimiento de que estos aspectos son problemáticos, mejorables o merecedores de una mayor atención.

A pesar de todo, el Programa recibió importantes críticas provenientes de ONG, que critican el profundo impacto que tendrán en el derecho a la privacidad de los ciudadanos europeos los procesos paralelos de un aumento del intercambio de información y la

falta de unos estándares más efectivos de protección de datos personales (ECLN, 2009; Statewatch 2009). También en la Cámara del Parlamento Europeo se ha reprochado que el Programa no incluya un compromiso más claro de los gobiernos europeos con respecto a los derechos de los prisioneros y de las víctimas, particularmente aquellas afectadas por la violencia de género, terrorismo y tráfico de personas (Parlamento Europeo, 2009); además también llama a un mayor esfuerzo para garantizar las dimensiones de libertad y de justicia en aspectos como la lucha contra la discriminación y el acceso a la educación, sanidad pública y sistemas jurídicos nacionales de los emigrantes, mientras rechaza las expulsiones masivas a países donde los derechos humanos no son respetados. Estas demandas simbolizan un mayor autoconvencimiento por parte de los europarlamentarios y su confianza en que, tras los cambios institucionales de Lisboa, se produzca por primera vez un control democrático formal de la versión final de un Programa ELSJ.

## LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010: PROFUNDIZANDO EN LA COMUNITARIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ELSJ

La Presidencia española del primer semestre de 2010 ha llegado en un momento completamente diferente, en relación con el área de libertad, seguridad y justicia, a la anterior Presidencia de 2002, ya que en este momento el margen de maniobra en este ámbito de trabajo es menor. Actualmente, las materias objeto de acción están claramente identificadas y definidas en la Unión Europea, así como las prioridades políticas y de acción para los años futuros. Además, como se acaba de analizar, los avances hacia la comunitarización e institucionalización en las materias relacionadas con la seguridad interior han sido cruciales en estos ocho años que separan los dos períodos últimos de presidencias de turno. Por lo tanto, y teniendo en cuenta este contexto, completamente diferente al del año 2002 en relación con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, un primer grupo de propuestas españolas se sitúa en la búsqueda de la continuidad en la línea de acción que se ha seguido hasta este momento y en la materialización de las obligaciones derivadas de los programas y planes en marcha.

En este marco, España ha podido dar forma a la agenda de acuerdo con su visión acerca de cómo debe ser el trabajo en ese campo, y apuesta por la profundización en la cooperación y la institucionalización de los procesos que permita facilitar y agilizar esa cooperación así como la respuesta ágil tan necesaria en este ámbito. De esta visión

han surgido propuestas concretas de cooperación y de fortalecimiento de las estructuras e instituciones existentes en el seno de la Unión. Entre ellas se encuentran la creación de equipos conjuntos de cooperación, la mejora de la coordinación antiterrorista y de la colaboración en la lucha contra el tráfico de drogas, así como la elaboración de una estrategia de seguridad interior. Junto a estas propuestas incluidas en la agenda de la Presidencia española en materia de libertad, seguridad y justicia, están las denominadas “propuestas estrella” que son la versión europea de algunos de los logros internos cuya experiencia se desea transmitir al resto de socios como si de “buenas prácticas” se tratase. Entre ellas se encuentran la creación de una orden de protección europea contra la violencia de género o la idea del Erasmus policial.

El análisis pormenorizado del programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea establece como una de sus cuatro prioridades “el impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos”. El desarrollo de esa prioridad incluye diversas iniciativas relacionadas con el desarrollo de los derechos y libertades en el ámbito de la Unión: 1) la puesta en marcha del instrumento de la iniciativa legislativa, recogido en el Tratado de Lisboa; 2) la adhesión al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales; 3) la Agenda Social Europea 2011-2015 que complementa la Estrategia Europa 2020, reforzando la protección, inclusión e integración social; 4) la lucha contra la violencia de género que incluye la creación de un Observatorio Europeo para la elaboración de un diagnóstico y la adopción de la Orden Europea de Protección a las víctimas; 5) la Unión Europea como espacio común de libertad, seguridad y justicia que incluye la adopción del plan de acción del Programa de Estocolmo (2010-2014) y el acuerdo sobre la Estrategia Europea de Seguridad Interior; y 6) el propósito de impulsar una política común de inmigración y asilo en base a los postulados del Enfoque Global sobre Inmigración y el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, incidiendo especialmente en el caso de los menores inmigrantes no acompañados y a la integración de los inmigrantes.

Estas prioridades se concretan en ese documento de manera operativa según las formaciones del Consejo. Así, el Consejo de Justicia e Interior (JAI) ha sido el encargado de tratar, entre las cuestiones generales, la adaptación de los actos relativos a la cooperación policial y judicial en materia penal afectados por las disposiciones de los nuevos tratados y hacer efectivas las nuevas previsiones institucionales, particularmente el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) en materia de seguridad interior. Y también comienza durante la Presidencia española la aplicación del programa plurianual (2010-2014) para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Programa de Estocolmo) del que se ha aprobado el plan de acción.

Junto a estos dos ejes prioritarios (adaptación institucional al nuevo tratado y adopción del plan de acción del Programa de Estocolmo), el ministro del Interior en su comparecencia ante la Comisión mixta de la UE en el Congreso afirmó que también



era apuesta decidida de España la potenciación y refuerzo de la dimensión exterior de la Unión en estas materias “impulsando la cooperación internacional en los ámbitos de la inmigración, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, contra la trata de seres humanos, la cooperación judicial y el fortalecimiento y protección de los derechos fundamentales”<sup>1</sup> con diferentes áreas geográficas: Estados Unidos, países del norte de África, América Latina y Caribe y Rusia.

Con este panorama comenzó el semestre, y ya finalizado este turno de Presidencia se puede hacer un balance provisional del cumplimiento de las prioridades y de la satisfacción de las expectativas. En relación con la aplicación del Tratado de Lisboa, una de las claves ha sido la puesta en funcionamiento del COSI, llevada a cabo en el Consejo JAI de febrero, que dota a este comité de la función de “garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores”. Este órgano se configura, por lo tanto, como coordinador de las diversas agencias y organismos europeos de seguridad y justicia que incluyen Europol, Eurojust, el coordinador antiterrorista de la UE y Frontex. El objetivo es impulsar medidas conjuntas, acuerdos multilaterales y actuaciones coordinadas entre los Estados Miembros que posteriormente sean debatidos en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior. En la sesión de marzo de 2010 de este Comité, los directores de policía y máximos responsables de las fuerzas de seguridad europea que lo componen ya abordaron la toma de medidas comunes contra el terrorismo internacional, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas, el *ciberdelito* y el crimen organizado.

Sin duda, merece un lugar destacado en el trabajo de la Presidencia española en el ELSJ, la Estrategia Europea de Seguridad Interior, en la cual se ha tratado de consolidar el modelo de seguridad europea. El documento comienza identificando las principales amenazas y desafíos a los que se enfrenta la UE, los cuales incluyen el terrorismo, la delincuencia organizada y grave (que agrupa a una gran variedad de delitos como el tráfico de drogas y de armas, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, los delitos económicos y la corrupción y la violencia juvenil), la ciberdelincuencia, la delincuencia transnacional como delito menor, la violencia en sí misma (particularmente la juvenil y en eventos deportivos), los desastres naturales y los accidentes de tráfico. Este listado de amenazas sorprende por su detalle y por agrupar delitos de muy distinto tipo, entidad y consecuencias. En este sentido, algunas de las amenazas no tienen perpetradores claros que supongan una amenaza o, en ocasiones, no son identificables como en el caso de los accidentes de tráfico o los desastres naturales. La

1. Programa de la Presidencia española. “Innovando Europa”. P. 29.

respuesta a estos desafíos se cimenta sobre la cooperación policial y judicial para lo que se propone: la anticipación, la adecuada respuesta, la efectividad operativa, compartir información y facilitar el trabajo conjunto y el desarrollo de mecanismos de evaluación mediante diferentes instrumentos. Algunos de dichos instrumentos ya están en uso y funcionamiento, mientras que en otros se trabaja desde hace años, como el uso de ADN o huellas dactilares en los documentos identificativos con fines policiales. La segunda parte de la estrategia desarrolla el modelo de seguridad europea que, según se indica, aboga por un enfoque más integrado que se debe lograr reforzando la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras, protección civil y gestión de desastres. Por último, pero no menos importante, el documento incluye las líneas estratégicas de acción<sup>2</sup>.

Esta estrategia carece de novedad en su contenido; la mayoría de sus postulados están desarrollándose o están previstos en los tratados o en planes de acción como el de Estocolmo. Sin embargo, la Presidencia española ha apostado por la unificación en un texto marco de todas esas acciones. La novedad no ha sido, por lo tanto, uno de los objetivos, sino el hecho de explicar a la opinión pública qué hace la UE en común para mejorar la seguridad. Así, la estrategia, que fue respaldada por los jefes de Estado y de Gobierno el 26 de marzo de 2010, tiene un valor fundamentalmente político<sup>3</sup>.

Si se repasa el trabajo por áreas de acción en el ámbito de los asuntos de justicia e interior, la cooperación policial es, sin duda, una de las prioridades en las que España está convencida de que merece la pena avanzar. Se ha trabajado durante la Presidencia española en la creación de unos nuevos “equipos conjuntos de cooperación” en base al Tratado de Prüm. Dichos equipos están llamados a complementar los ya existentes “equipos conjuntos de investigación”. Con esta propuesta se trata de superar las dificultades jurídicas anteriormente existentes para la creación de equipos de cooperación y trabajo policial que no sean de investigación. Esos equipos conjuntos de cooperación se proponen para la realización de operativos conjuntos en los que participen cuerpos policiales de diferentes países europeos y, especialmente, se ha trabajado en la seguridad relacionada con partidos de fútbol.

Junto a esta, una propuesta “estrella” de la Presidencia española ha sido el programa Erasmus policial; iniciativa que se encuentra entre las propuestas que, aunque promovidas desde el Ministerio del Interior español, se han tratado en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. El programa de intercambio, diseñado a semejanza

2. Council of the European Union. Draft Internal Security Strategy for the European Union: “Towards a European Security Model”. 08.03.2010, 7120/10.

3. Véase: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/2015416/03/10/Los-lideres-europeos-respaldan-la-Estrategia-de-Seguridad-Interior.html> (consultado el 26 de marzo de 2010).

del Erasmus universitario, y que permitirá el intercambio y movilidad de alumnos de la Escuela Europea de Policía, fue acordado en abril por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Otras iniciativas en esta línea de reforzamiento de la cercanía y el trabajo conjunto entre cuerpos policiales se refieren a quitar trabas en el acceso a los sistemas e información de que disponen los países en materia técnico-balística, o a desarrollar sistemas y mecanismos de control de explosivos, que permitan recibir, mediante alertas automáticas, información sobre amenazas inminentes, robo de explosivos y detonadores o transacciones sospechosas, así como el establecimiento de un sistema de identificación y trazabilidad de explosivos comerciales. También se ha trabajado durante este semestre en la creación de un sistema de alerta transfronteriza en relación con menores desaparecidos y personas en especial riesgo.

Igualmente, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, se ha potenciado la cooperación policial entre los Estados Miembros, la cual es vital en la lucha contra las diversas amenazas comunes. Ha sido una de las prioridades el intensificar las relaciones entre los centros de coordinación antiterrorista. La experiencia española con el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) ha resultado particularmente provechosa, y se ha pretendido que aquellos países que no cuenten con algún tipo de estructura de este tipo la creen para trabajar conjuntamente mediante una red informal pero estable. Otra propuesta española aprobada ha sido la de unificar la metodología de recogida de información sobre procesos de radicalización. Con este ámbito de lucha antiterrorista también se relacionan las acciones encaminadas a mejorar el seguimiento de explosivos y a atajar el uso de Internet para fines terroristas<sup>4</sup>.

La lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico han sido asimismo objeto de trabajo en el primer semestre de 2010. Dificultar el blanqueo de capitales y la recuperación de activos, así como atajar el uso de Internet para fines delictivos, han sido prioridades de la Presidencia española. En este sentido, los primeros Consejos de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del año 2010 han abordado el desarrollo de un pacto europeo contra el tráfico de drogas con tres puntos de acción principales: la ruta de la cocaína, la ruta de la heroína y la lucha contra el blanqueo de capitales y bienes producto de ese tráfico. El pacto trata de dar una visión omnicompreensiva y de ayudar a mejorar la coordinación de las acciones relacionadas con las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa. El Consejo del mes de marzo trabajó en esta línea abordando, como parte de la acción y estrategia en la dimensión externa de los Asuntos

4. Las referencias de estas acciones provienen de entrevistas en el Ministerio del Interior, 25 de marzo de 2010 y de fuentes abiertas: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-union-europea-pone-marcha-erasmus-policia-20100426193557.html> (consultado el 15 de junio de 2010).

de Justicia e Interior, un documento orientado a la acción en materia de lucha contra el crimen organizado. Se busca, en especial, atajar el tráfico de drogas en la zona oeste de África, que incluye la planificación para la mejora de la coordinación de actividades en prevención, coordinación operativa y técnica y herramientas para mejorar la información que sirve de base a la elaboración de las políticas<sup>5</sup>.

Como se ha mencionado, un ámbito de acción preferente es la lucha contra la utilización de Internet con fines delictivos y terroristas. España está continuando el trabajo realizado anteriormente para atajar todo tipo de actividades delictivas que se realizan mediante el uso de nuevas tecnologías (*cybercrime*). En este sentido, se ha buscado la elaboración de un plan de acción, bien independiente o bien parte del Programa de Estocolmo, ya que la protección frente a este nuevo tipo de actividades delictivas está claramente especificada como ámbito de acción prioritario en el Programa de Estocolmo por lo que, siguiendo la iniciativa holandesa, se está trabajando en las posibles alternativas a corto y largo plazo para poner en marcha la estrategia europea en la materia.

En relación con el refuerzo del papel y la implicación de los ciudadanos en la construcción europea, la Presidencia española ha abogado por desarrollar la Iniciativa Ciudadana Europea, recogida en el Tratado de Lisboa, que es vista como una forma de reforzar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas de la Unión Europea. Tras una consulta pública, la Comisión Europea adoptó el 31 de marzo su propuesta de Reglamento regulador<sup>6</sup>. También se afirmaba en el balance a mitad de la Presidencia que se estaban produciendo avances para la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>7</sup>. La Comisión Europea, en cumplimiento con lo establecido en el Tratado de Lisboa, presentó diferentes directivas de negociación para la adhesión a mitad de marzo<sup>8</sup>.

En relación con el área de justicia, otra de las acciones derivadas del momento de desarrollo del ELSJ es la creación de un área judicial armonizada en el que se produzca fácilmente el reconocimiento de decisiones en materia civil y penal (Langdal, 2010). En este sentido, se ha avanzado durante la presidencia de turno en el desarrollo de la Red Judicial Europea (*European Judicial Network*) en materia civil y del portal e-justice, y se ha aprobado el Informe Anual 2009 sobre Eurojust. Además, el trabajo más importante se ha dirigido en la segunda mitad de la Presidencia española (de abril a junio) hacia la

5. Consejo de la Unión Europea, 25 de marzo de 2010, 5069/2/10 REV 2 CRIMORG 3 CORDROGUE 4 JAIEX 7 COAFR 3 COSI 5 MIGR 11.

6. Com (2010) 119 final, 31.03.2010 y <http://www.eu2010.es/es/documentos/noticias/noticias/mar31iniciativaciuda.html> (consultado el 15 de junio de 2010).

7. Para un balance del Primer semestre de la Presidencia, véase: [www.hablamosdeeuropa.es/.../20100408%20Balance%20Presidencia%20UE%20%20Enero-Marzo.ppt](http://www.hablamosdeeuropa.es/.../20100408%20Balance%20Presidencia%20UE%20%20Enero-Marzo.ppt) (consultado el 1 de mayo de 2010).

8. Véase: <http://www.hablamosdeeuropa.es/Paginas/Prensa/Noticias/noticia.aspx?id=136a15bf-55c8-40c7-8fff-e7b8f7f53bbd> (consultado el 13 de junio de 2010).

creación de la figura del fiscal europeo previsto en el Tratado de Lisboa. Según la propuesta presentada por el Fiscal General del Estado español de acuerdo con la Comisión Europea, el Fiscal Europeo investigaría, en una primera fase, los fraudes y especulaciones contra el euro y, en una segunda fase, podría llegar a incoar causas penales contra delitos transfronterizos como el tráfico de personas, narcotráfico o terrorismo.

La *euroorden* de protección de víctimas de violencia de género o maltrato ha sido trasladada para estudio al Parlamento Europeo tras su debate en el Consejo de Justicia e Interior de principios de junio, ante la oposición de al menos siete Estados Miembros y de la Comisión que indican que no se dispone de fundamento jurídico adecuado para su adopción<sup>9</sup>. En este Consejo, sin embargo, sí se llegó a un acuerdo acerca de la propuesta de directiva que asegurará que las personas sospechosas o detenidas dispongan de traducción e interpretación en su lengua durante los procedimientos penales en su contra.

Por último, en el ámbito de la inmigración, España cumplió sus dos objetivos, no excesivamente ambiciosos, del semestre en el Consejo de 3 de junio. Por un lado, se reafirmó en los compromisos y principios del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008 y, por el otro, llamó la atención de los países miembros e instituciones europeas sobre la situación de los menores no acompañados.

## EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO MARCO TEÓRICO

Es en referencia a esta presente coyuntura y a la evolución histórica previa cómo se deben interpretar las aportaciones que se presentan en este número especial. De este modo, si consideramos la forma cómo se ha desarrollado el ELSJ en la última década, si prestamos especial atención a las decisiones políticas que se han tomado en el periodo inmediatamente anterior y durante la Presidencia española de 2010 y si nos centramos en las cuestiones clave que guían este volumen, podemos afirmar que un marco conceptual netamente neoinstitucionalista es ciertamente útil como marco teórico general para este trabajo conjunto. Así, y aunque esta perspectiva teórica ya se ha utilizado en un número especial del *Journal of European Integration* para el análisis de la dimensión exterior de

9. Véase: <http://www.euractiv.es/noticias/justicia/noticia.php?noticia=861> (consultado el 15 de junio de 2010)

JAI (Wolff, Wichmann y Mounier, 2009), es remarkable que, hasta ahora, ningún otro proyecto similar haya aplicado este marco al estudio más amplio del ELSJ. Y más aun si se considera que el neoinstitucionalismo es actualmente una de las más vibrantes escuelas teóricas dentro del campo de estudios europeos<sup>10</sup>, especialmente tras la publicación del clásico artículo de Hix (1994) que promovía la UE como objeto de estudio para la disciplina de política comparada.

Esto se debe, por un lado, a que la densidad y complejidad organizacional característica de la Unión conlleva que una perspectiva teórica que pone el acento en el impacto que las instituciones imprimen en el resultado de los procesos decisorios resulte particularmente efectiva en su estudio (Jupille, Caporaso y Checkel, 2003). Las “instituciones importan” porque “canalizan y priorizan opciones, moldean el comportamiento, objetivos y valores de los actores y, por lo tanto, afectan a los resultados políticos y administrativos” (Bulmer y Burch, 1998: 603). Evidentemente, con el término “instituciones” los neoinstitucionalistas se refieren no sólo a organizaciones formales, sino también a los patrones informales de interacción estructurada como “procedimientos, prácticas, relaciones, tradiciones y normas” (George y Bache, 2001: 20), y divergen de esta forma del institucionalismo clásico. Por otro lado, la capacidad de esta escuela para sintetizar principios propios de las perspectivas racionalista y constructivista han permitido también a autores neoinstitucionalistas abordar desde una base teórica de alcance medio las complejas dimensiones políticas y económicas de las políticas públicas europeas (Jupille y Caporaso 1999; Aspinwall y Schneider 2000). Esta escuela ofrece, por lo tanto, una riqueza de herramientas conceptuales, generadas y también aplicadas por un creciente número de autores a los desarrollos más recientes de la Unión, que son particularmente adecuadas para el estudio de procesos como el de emergencia de nuevas áreas de políticas públicas europeas, cambios constitucionales en el proceso decisorio, así como la creación y desarrollo de actores, organizaciones y agencias europeas anteriormente indicados como temas centrales en este volumen.

La variedad de corrientes dentro del neoinstitucionalismo, con sus tres variantes principales (elección racional, sociológica e histórica), está detrás de esta profusión conceptual. De esta manera, la corriente de la *elección racional* asume que los actores políticos se comportan de una manera racional y estratégica para maximizar la consecución de

10. Véase: Pollack, M.A. “International Relations Theory and European Integration”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39. No. 2 (2001). P. 228; Aspinwall, M.D. y Schneider, G. “Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration”. *European Journal of Political Research*. No. 38 (2000). P. 2; Kaarlejärvi, J.K. “New Institutionalism and the Study of European Institutionalisation”. *Paper Prepared for the second ECPR Conference (2003)*. P. 4; Cram, L.; Dinan, D. y Nugent, N. “Reconciling Theory and Practice”. En: Cram, L.; Dinan, D. y Nugent, N. (eds.) *Developments in the European Union*. London: MacMillan Press, 1999. P. 15.

sus preferencias (siguen una “lógica de interés”) y, por lo tanto, explican la creación y supervivencia de las instituciones por el hecho de que proveen más beneficios que otras formas alternativas al minimizar costes de transacción, producción e influencia (Hall y Taylor 1996). En otras palabras, las instituciones, al restringir el comportamiento y el abanico de vías de acción de las potenciales decisiones de los agentes políticos, proporcionan un mayor grado de certidumbre acerca del comportamiento presente y futuro de esos actores a sus homólogos en el sistema político (Thelen y Steinmo, 1992). Los análisis de elección racional están, por lo tanto, particularmente interesados en el marco de reglas que constriñen o actúan como incentivos en las decisiones de los actores políticos y buscan formular predicciones y generalizaciones a partir del comportamiento de agentes individuales intentando maximizar sus preferencias dentro de un contexto institucional (Schmidt, V. A., 1999).

Por su parte, el estudio del *neoinstitucionalismo sociológico* está fuertemente influido por la perspectiva constructivista, y ello se ve reflejado en la suposición principal: que la acción de los agentes políticos es modelada por normas, valores, identidades y formas de comportamiento informales (procesos, procedimientos, reglas, códigos, directrices, etc.) que influyen la manera en que los actores interpretan la realidad social (Pollack 2004; March y Olsen 1989). Al proporcionar “marcos de sentido” (*frames of meaning*), es decir, “marcos morales o cognitivos para interpretación y acción” (Hall y Taylor, 1996: 947), las instituciones afectan fundamentalmente los patrones de comportamiento de los agentes políticos que, por lo tanto, siguen unas reglas definidas socialmente aunque estas no se correspondan en un principio con su propio interés. De esta manera, se originan y transforman prácticas institucionales “no porque avancen los objetivos de la organización (lógica de interés) sino porque eleva la legitimidad social de la organización o sus participantes”, es decir, siguen la lógica de lo apropiado (*logic of appropriateness*) (*Ibidem*: 949). El impacto institucional en la formación de preferencias es, en este sentido, no sólo exógeno (las instituciones constriñen elecciones) sino también endógeno (los efectos institucionales son internalizados). Esta perspectiva ha producido en consecuencia un *corpus* importante sobre el proceso a partir del cual la UE produce normas institucionales que modelan las preferencias domésticas e internacionales de gobiernos y agencias nacionales.

Y el *neoinstitucionalismo histórico*, por último, recicla elementos tanto de la escuela sociológica como de la escuela de la elección racional, aunque se distingue por su particular preocupación empírica con los procesos de establecimiento, transformación y evolución institucional, sí como el efecto a largo plazo de las instituciones en la formación de políticas. El neoinstitucionalismo histórico tiende a explicar la gestación y desarrollo institucional en referencia a los antecedentes heredados del pasado, es decir, siguiendo una “lógica de ruta dependiente” (*path dependence*). Schmidt (1999) describe dichas transformaciones como “a menudo imprevistas consecuencias derivadas de ciertas decisiones o condiciones históricas iniciales únicas”.

De esta forma, cada una de estas corrientes, al mismo tiempo que comparten un sustrato común, divergen en sus principios ontológicos y sus prioridades empíricas, poseen distintas virtudes y debilidades analíticas y ofrecen, por lo tanto, diferentes aportaciones a nuestro estudio. Así, el neoinstitucionalismo de elección racional se ajusta mejor al análisis del comportamiento de actores racionales dentro de un entramado institucional; el institucionalismo sociológico está orientado hacia el estudio de los significados cognitivos compartidos y las normas culturales que influyen la acción e intereses políticos; y la corriente histórica es la idónea, desde el punto de vista analítico, a la hora de delinear los orígenes y desarrollo de estructuras y procesos institucionales. La forma en que conceptualizaciones y modelos provenientes de estas corrientes se han aplicado en los distintos análisis contenidos en este estudio se van a articular más extensamente a continuación.

## CONTRIBUCIÓN CONCEPTUAL Y APORTACIONES EMPÍRICAS

Este número monográfico de la *Revista CIDOB d'afers internacionals* sobre el ELSJ ha logrado reunir diferentes y particulares análisis de la evolución de este espacio en la última década. Las posibles maneras de agrupar su contenido son variadas, pero a continuación se ha optado por presentar los trabajos atendiendo a la dimensión del espacio de libertad, seguridad y justicia que abordan. Antes de exponer su contenido, cabe hablar de las limitaciones de este volumen y, entre otras, debe señalarse la ausencia de trabajos específicos en la dimensión de libertad sobre derechos fundamentales y construcción del ELSJ. Los avances en el ámbito de la justicia sí son considerados en diferentes aportaciones, aunque son tratados en profundidad sólo por uno de los autores. La menor representación de artículos sobre esos temas se debe al origen de esta compilación de trabajos y en ningún caso a que los compiladores y autores las consideren de menor importancia. Estas aportaciones son el resultado de los textos que los autores enviaron, presentaron y discutieron en el Grupo de Trabajo que con este mismo nombre se trabajó en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Y como algunas dimensiones y temas despertaron mayor interés, aquí se ha respetado ese formato. La perspectiva neoinstitucionalista, como se ha analizado en el epígrafe anterior, es considerada, en sus diferentes versiones, como base teórica para el estudio de los desarrollos en las diferentes áreas de gobernanza y políticas a escala europea. No todos los autores hacen mención explícita a sus postulados teóricos, pero sus análisis permiten incluir sus trabajos entre las aportaciones neoinstitucionalistas en relación con el ELSJ.



Entre los artículos encuadrados en el ámbito de la seguridad, Javier Argomaniz, sin denostar la importancia de las autoridades de los Estados Miembros y de las agencias nacionales, analiza desde este prisma neoinstitucional la evolución de la política anti-terrorista entre los atentados del 11 de septiembre y la reciente Presidencia española de la Unión Europea en 2010, para concluir que las necesidades derivadas de los acontecimientos y las directrices políticas han llevado a un impulso en términos organizativos e institucionales basado en arranques y frenadas y en coyunturas críticas y rupturas de equilibrio que, a su vez, es deudor de la inercia en esta área y del incrementalismo. El proceso de institucionalización en materia antiterrorista se ha visto además reforzado por los desarrollos institucionales endógenos.

En la misma línea, el análisis de la evolución de las instituciones que realiza Rut Bermejo, en el ámbito de la cooperación operativa para la gestión de las fronteras, muestra que las preferencias de los actores y la evolución de esas instituciones no puede entenderse sin el análisis de las distintas experiencias y acciones que se han diseñado e implementado en los años precedentes. El impulso de la Presidencia española de 2010 continúa en esa línea, realizando propuestas largo tiempo debatidas y analizadas desde el inicio del ELSJ. Frontex puede ser el precedente de la futura Policía Europea de Fronteras.

Los tratados y la configuración institucional en ellos diseñada son también una pieza clave en el texto de Pablo Acosta. Este trabajo examina en profundidad el origen de Eurojust y cómo su evolución es deudora de las prácticas y diseños que la han precedido. Su evolución no es ajena a las diferentes influencias externas e internas, como el ingreso de nuevos países en la Unión, pero estas presiones potencian la necesidad de una mayor cooperación en materia policial y judicial. Así, se van necesitando nuevas configuraciones institucionales que en materia de justicia se identifican con Eurojust, institución que como en el caso de Frontex puede considerarse precedente del camino (*path dependency*) hacia otra. En este caso, una administración europea del ELSJ.

Ana Mar Fernández analiza, por su parte, el camino que ha recorrido en estos años la cooperación consular como prioridad de la agenda europea. La autora afirma que esa toma de conciencia de la necesidad de cooperar en este ámbito impulsó su institucionalización que de nuevo responde a parámetros de evolución descritos desde el neoinstitucionalismo. El precedente mecanismo intergubernamental se institucionaliza, aunque modestamente en opinión de la autora, en un proceso en el que los estados lidian por mantener sus potestades a la vez que reconocen los beneficios de profundizar en los mecanismos de cooperación entre ellos.

Este volumen comparte además de la aproximación teórica al análisis del ELSJ, la certeza de la importancia de España, no sólo en los dos períodos de presidencia que se han producido en 2002 y 2010, sino en toda esta década, en la evolución de este espacio de gobernanza europea que engloba políticas relacionadas con el ejercicio de la libertad de los ciudadanos de la UE y sus residentes, con el incremento de la cooperación en materias

de seguridad y con la creación de un espacio de justicia europeo. El texto de Antonio Díaz es particularmente clarificador en este sentido; destaca el papel de los conocimientos y capacidades españolas en inteligencia y su impronta en la evolución política e institucional europea. De nuevo, la voluntad política plasmada en diferentes tipos de documentos como decisiones marco y planes de acción “ha uniformizado y homogeneizado una colaboración y un intercambio en materia de información e inteligencia que venía dándose, esencialmente, en base voluntaria y bilateral”. En este contexto, organizaciones como Europol, que nacen en un momento histórico concreto y para dar respuesta a unas necesidades específicas, van desarrollándose, madurando y tomando nuevas funciones en base a las expectativas de los actores acerca de los beneficios y el valor añadido esperado frente a otras posibilidades institucionales.

El ámbito de la cooperación contra la criminalidad organizada y su evolución en esta década también es analizado positivamente en el artículo de Oscar Jaime y Lorenzo Castro. Su contribución examina en profundidad el fenómeno y todas las implicaciones que su crecimiento ha tenido para la seguridad en el ELSJ. Este exhaustivo estudio del estado de la cuestión les permite proponer los escenarios de evolución futura y los requerimientos que existen para una respuesta europea eficaz.

La configuración institucional europea es considerada también clave en la evolución del ámbito de acción analizado en el contexto español. La contribución de Leticia Delgado se articula en torno al concepto de innovación para analizar la evolución de la política española de inmigración, especialmente la acción exterior española en relación con esta política, a la luz del enfoque global europeo en materia de gestión de las migraciones. Los cambios en forma de innovación que se han producido en la última década son atribuidos al aprendizaje organizativo relacionado con la participación en la UE. Las visiones y reflexiones de los funcionarios españoles, formadas en ese contexto organizativo, innovan la política migratoria española.

## CONCLUSIÓN

En conclusión, las diferentes visiones y análisis particulares de cuestiones y temas relativos al ELSJ muestran una evolución significativa durante la última década, que se sustenta de manera importante en la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos que lo constituyen. En esta década de avances, la toma de conciencia de los Estados Miembros sobre las necesidades y ventajas de esa cooperación, en muchos casos motivadas por acontecimientos o crisis externas, se ha producido en el marco institucional intergubernamental

que dio origen al ELSJ y que ha ido perfilando las preferencias de los actores y sus experiencias y expectativas en el proceso creciente de institucionalización y supranacionalización.

En ese contexto histórico, ha llegado el nuevo turno de la Presidencia española de la UE, que las diferentes contribuciones valoran positivamente, a pesar de que también se manifiestan las necesidades de avances y desarrollos institucionales en el área de justicia o en el de lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. El balance de la Presidencia española realizado desde el Ministerio del Interior ya la consideraba un éxito desde finales de abril. El Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, en su reunión del 23 de abril, acordó las que se consideraban diez iniciativas prioritarias presentadas por España que, en línea con el trabajo desarrollado en la última década, abogaba por una mayor cooperación policial. Esas diez iniciativas en ámbitos de terrorismo, criminalidad organizada, cooperación policial o protección civil son las siguientes: 1) creación de un Erasmus policial; 2) impulso a los equipos conjuntos de cooperación; 3) fortalecimiento del control y la seguridad de los explosivos; 4) sistematización de la recogida de información sobre procesos de radicalización; 5) fomento del desarrollo de centros de coordinación antiterrorista; 6) puesta en práctica de una estrategia concertada para la lucha contra el ciberdelito; 7) impulso a la coordinación operativa en la lucha contra la criminalidad organizada y, especialmente, el tráfico de estupefacientes en África Occidental; 8) mejora del control administrativo sobre lanchas rápidas y embarcaciones de recreo para evitar que sean utilizadas en la comisión de delitos; 9) desarrollo de las medidas de prevención y lucha contra los incendios forestales; y 10) mejora de la colaboración en la lucha contra la violencia de género.

La mayoría de ellas han sido ya analizadas al revisar el semestre de Presidencia española, pero es necesario decir que no en todas ellas se ha logrado el mismo grado de consenso ni se ha cerrado el mismo tipo de acuerdos. Es decir, en algunos de estos ámbitos la puesta en marcha de las acciones es cuestión de tiempo, como en el caso del Erasmus policial, pero en otros ámbitos, como la colaboración en la violencia de género, el cumplimiento de las expectativas españolas no se ha podido lograr. Esto no es óbice para concluir que España ha concluido su semestre de Presidencia cumpliendo sus expectativas y prioridades de manera razonable y realizando todas las tareas derivadas de la nueva estructura institucional, diseñada en el Tratado de Lisboa, puntualmente.

La significación de la Presidencia española va, sin embargo, más allá de la mera puesta en marcha de medidas concretas. Existe también el valor simbólico y político que reside en el hecho de que ésta sirve para inaugurar una nueva fase en la evolución del ELSJ. Un periodo que se caracteriza por una ambiciosa agenda y por un entramado institucional y proceso decisorio que se presentan más propicios para llevar estas aspiraciones a la práctica. No nos debe sorprender, por lo tanto, el que esto se vea con particular satisfacción en un Estado Miembro para cuyos gobiernos el fortalecimiento de la cooperación europea en estas cuestiones ha resultado por tradición una clara y constante prioridad en su política exterior.

## Introducción

### Referencias bibliográficas

- ASPINWALL, M.D. y SCHNEIDER, G. "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration". *European Journal of Political Research*. No. 38 (2000). P. 1-36.
- BALZACQ, T. et al. "Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats". *CEPS Working Document*. No. 234 (2006). Bruselas.
- BULMER, S. y BURCH, M. "Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European Union". *Public Administration*. No. 76 (1998). P. 601-628.
- ECLN. *Statement by the European Civil Liberties Network\* on the new EU five-year plan on Justice and Home Affairs* (edición 2009) [en línea] [Consulta: 17 de abril de 2010].  
<http://www.ecln.org/ECLN-statement-on-Stockholm-Programme-April-2009-eng.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA. *Commission Activities in the Fight against Terrorism*. Bruselas, 12 de marzo de 2007. Memo/07/98.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams*, Bruselas, 20 de junio de 2002(a). Official Journal of the European Union, L 162.
- *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States*. Bruselas, 18 de julio de 2002(b). Official Journal of the European Union, L 190.
- *Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on Combating Terrorism*, Bruselas, 18 de julio de 2002(c). Official Journal of the European Union, L 190.
- *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*. Bruselas, 13 de diciembre de 2004, 16054/04.
- *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*. Bruselas, 2 de diciembre de 2009, 17024/09.
- GEORGE, S. y BACHE, I. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GEYER, F. "Fruit of the Poisonous Tree - Member States' Indirect Use of Extraordinary Rendition and the EU Counter-Terrorism Strategy". *CEPS Working Document*. No. 263 (2007). Bruselas.
- HALL, P.A. y TAYLOR, R.C.R. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*. No. XLIV (1996). P. 936-57.
- HIX, S. "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative. Politics". *West European Politics*. No. 17 (1994). P. 1-30.
- JUILLIE J. y CAPORASO, J.A. "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*. No. 2 (1999).
- JUILLIE J.; CAPORASO, J.A. y CHECKEL J.T. "Integrating institutions – rationalism, constructivism, and the study of the European Union". *Comparative Political Studies*. Vol. 36. No. 1 / 2 (2003). P. 7-39.
- Langdal, Fredik. "An evaluation of the Swedish EU Presidency: Difficult Setting, Pragmatic Style and Mixed Results". *Analysis of the Real Instituto Elcano* (ARI). No. 28/2010 (03.02.2010):  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_in/Zonas\\_in/ARI28-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI28-2010) [Consulta: 28 de marzo de 2010].

- MARCH, J. y OLSEN, J. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- MINISTERIO DE EXTERIORES ESPAÑOL. "Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. (1 de enero a 10 de junio de 2010). Innovando Europa" (2010) [en línea] [Consulta: 9 de marzo de 2010]: [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa\\_ES.PDF](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF)
- MONAR, J. "Towards a European Area of Freedom, Security and Justice? The Hague Programme in Perspective". *EPC*. No. 14 (2005) [en línea] [Consulta: 19 de febrero de 2008]: <http://www.epc.eu/en/ce.asp?Al=446&LV=177&PG=CE/EN/detail&TYP=CE&l=3&see=y&t=42>
- PARLAMENTO EUROPEO. *Stockholm programme: more citizens' rights, say MEPs*. Bruselas, 25 de noviembre de 2009 [en línea] [Consulta: 3 de febrero de 2010]: [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/019-65084-327-11-48-902-20091124IPR65083-23-11-2009-2009-false/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-65084-327-11-48-902-20091124IPR65083-23-11-2009-2009-false/default_en.htm)
- POLLACK, M.A. "The New Institutionalisms and European Integration". En: DIEZ, T. y WERNER, A. (eds.) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- REES, W. "The External Face of Internal Security". En: HILL, C. y SMITH, M. (eds.) *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- "Inside Out: The external face of EU internal security policy". *Journal of European Integration*. Vol. 30. No. 1 (2008). P. 97-111.
- SCHMIDT, V. A. "Approaches to the Study of European Politics". *ECSA Review*. Vol. XII. No. 2 (1999). P. 2-9.
- BUNYAN, T. "Statewatch Analysis. Commission: Action Plan on the Stockholm Programme. A bit more freedom and justice and a lot more security" (2009) [en línea] [Consulta: 7 de abril de 2010]: <http://www.statewatch.org/analyses/no-95-stockholm-action-plan.pdf>
- THELEN, K. y STEINMO, S. "Historical institutionalism in comparative politics". En: STEINMO, S.; THELEN, K. y LONGSTRETH, F. (eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WOLFF, S., WICHMANN, N. y MOUNIER, G. "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?". *Journal of European Integration*. Vol. 31. No. 1 (2009). P. 9-23.

