



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 19 de julio de 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 19 de julio de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2018) 543 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO Actualización de la aplicación de los criterios de referencia
pendientes de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados
por parte de Kosovo*, como se indica en el cuarto informe sobre el
avance, de 4 de mayo de 2016

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 543 final.

Adj.: COM(2018) 543 final



Bruselas, 18.7.2018
COM(2018) 543 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Actualización de la aplicación de los criterios de referencia pendientes de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados por parte de Kosovo^{*}, como se indica en el cuarto informe sobre el avance, de 4 de mayo de 2016

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Actualización de la aplicación de los criterios de referencia pendientes de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados por parte de Kosovo*, como se indica en el cuarto informe sobre el avance, de 4 de mayo de 2016

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de enero de 2012, la Comisión Europea inició un diálogo con Kosovo para la liberalización del régimen de visados, que abarca cuatro ámbitos principales (seguridad de los documentos; gestión de las fronteras / línea divisoria y gestión de la migración; orden público y seguridad; derechos fundamentales relacionados con la libertad de circulación). El 14 de junio de 2012, la Comisión presentó a Kosovo una hoja de ruta que señalaba toda la legislación y las demás medidas que Kosovo necesitaba adoptar y aplicar en el marco del diálogo para la liberalización del régimen de visados. La Comisión se comprometió a proponer la exención de visado para las personas de Kosovo, para estancias de corta duración (es decir, un máximo de 90 días dentro de cualquier período de 180 días) en la Unión Europea, una vez que Kosovo hubiese cumplido todos los requisitos y las demás medidas mencionadas en la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados.

La Comisión ha adoptado cuatro informes sobre el avance de Kosovo en el diálogo sobre el régimen de visados: el primero, el 8 de febrero de 2013¹; el segundo, el 24 de julio de 2014²; y el tercero, el 18 de diciembre de 2015³, complementado por el cuarto y último aprobado el 4 de mayo de 2016⁴. Estos informes contenían una evaluación del avance realizado por Kosovo en el cumplimiento de los 95 criterios de referencia de la hoja de ruta sobre visados, recomendaciones dirigidas a Kosovo y una evaluación de las posibles repercusiones en materia de migración y seguridad derivadas de la liberalización del régimen de visados.

El 4 de mayo de 2016, la Comisión Europea propuso al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo suprimir la obligación de visado para las personas de Kosovo, mediante la transferencia de Kosovo a la lista sin obligación de visado para estancias de corta duración en el espacio Schengen⁵. En la propuesta, la Comisión confirmaba que Kosovo había cumplido todos los requisitos de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados, entendiéndose que, en la fecha de adopción de la propuesta por el Parlamento y el Consejo, Kosovo había ratificado el acuerdo de delimitación de fronteras con Montenegro y reforzado su historial en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, los dos últimos criterios de referencia.

Tras la ratificación del acuerdo de delimitación de la frontera con Montenegro por la Asamblea de Kosovo el 21 de marzo de 2018, se envió una misión técnica a Kosovo del 3 al 4 de mayo de 2018 con el fin de evaluar el avance en el cumplimiento de los criterios de referencia, en particular en el historial sobre delincuencia organizada y casos de corrupción de

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

¹ COM (2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final, acompañado de SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM (2016) 277 final.

alto nivel. Se celebraron reuniones con el primer ministro, el ministro de Justicia, el ministro de Integración Europea y el ministro del Interior, así como con los principales agentes en el ámbito del Estado de Derecho, incluidos el Consejo Fiscal, el Consejo Judicial y la Policía de Kosovo. La Comisión también indagó sobre las medidas que están adoptando las autoridades de Kosovo para mitigar las amenazas en materia migratoria y de seguridad. Las conclusiones de la misión técnica, así como el trabajo de campo detallado y los intercambios en el seguimiento con las autoridades de Kosovo, constituyen la base de la presente evaluación.

Desde la adopción del cuarto informe sobre el avance en mayo de 2016, Kosovo ha trabajado constantemente en el refuerzo de sus compromisos en los cuatro ámbitos de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados: seguridad de los documentos; gestión de las fronteras / línea divisoria y gestión de la migración; orden público y seguridad; y derechos fundamentales relacionados con la libertad de circulación. Mediante la mejora de su marco jurídico, Kosovo ha seguido garantizando un alto nivel de integridad y seguridad de los datos personales. El Ministerio del Interior continúa expidiendo documentos personales de viaje biométricos de lectura mecánica, en consonancia con las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional y las normas de la UE en materia de características de seguridad y biométricas de los documentos de viaje. Como ya se indicaba en el informe anual de Kosovo de 2018⁶, Kosovo ha seguido adaptando su marco legislativo en materia de fronteras / línea divisoria al acervo de la UE. Tanto la estrategia como el plan de acción sobre gestión integrada de las fronteras 2013-2018 son acordes al concepto de la UE sobre gestión integrada de las fronteras de 2006. En julio de 2017 se aprobó un plan de acción revisado y reevaluado sobre gestión integrada de las fronteras. La Unidad Conjunta de Análisis de la Información, el Riesgo y las Amenazas, perteneciente al Centro Nacional de Gestión de las Fronteras, elabora mensualmente análisis de los riesgos detectados en todas las regiones operativas y señala las medidas que es necesario adoptar para reducir las amenazas. Kosovo también ha adaptado su legislación en materia de migración y asilo al acervo de la UE y ha realizado nuevos avances importantes para mejorar la cooperación con los Estados miembros en materia de readmisión y retornos. Las autoridades policiales continúan especializándose para abordar la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y el terrorismo. Los cuerpos policiales están bien entrenados y capacitados para luchar contra la delincuencia organizada, en particular por medio de unidades especializadas. El marco jurídico de Kosovo es acorde con el acervo de la UE y con los instrumentos internacionales en materia de lucha contra el terrorismo, incluido en lo que se refiere a legislación que tipifica como delito el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Kosovo ha intensificado sus esfuerzos de lucha contra el terrorismo, que incluyen medidas para prevenir el extremismo violento y que combatientes terroristas kosovares se unan a conflictos en el extranjero. La detención de varias personas sospechosas de terrorismo en virtud de la cooperación de las autoridades kosovares con las autoridades policiales de Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia representa un ejemplo exitoso a ese respecto. También se han llevado a cabo algunos ejemplos exitosos de cooperación policial en el ámbito de la delincuencia organizada, en particular con varios Estados miembros y Europol. Por ejemplo, las autoridades policiales trabajaron juntas el 21 de marzo de 2018 para detener a traficantes de migrantes que operaban en los Balcanes Occidentales. Eslovenia, Kosovo, la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) y Europol detuvieron a las personas como parte de una operación transfronteriza para desarticular un grupo delictivo organizado en la zona.

⁶ SWD(2018) 156 final.

Con esta actualización del cuarto informe sobre el avance, la Comisión confirma que se cumplen todos los criterios de referencia establecidos en la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados.

II. ESTADO ACTUAL DE LOS CRITERIOS DE REFERENCIA FINALES

1. Acuerdo de delimitación de fronteras con Montenegro

El 21 de marzo de 2018, tras más de dos años de debates políticos internos, la Asamblea de Kosovo ratificó el acuerdo de delimitación de fronteras (BDA) que había sido firmado con Montenegro en agosto de 2015, cumpliendo así uno de los dos criterios de referencia pendientes para la liberalización del régimen de visados. **La ratificación fue un hito importante, como se pone de relieve en el informe de Kosovo de 2018.**

2. Progresos en el criterio de referencia del historial de lucha contra la corrupción y delincuencia organizada de alto nivel

El último criterio de referencia de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados insta a Kosovo a reforzar su historial de investigaciones y de resoluciones judiciales firmes en asuntos relativos a la corrupción y a la delincuencia organizada. Kosovo ha establecido un sólido marco jurídico y operativo destinado a luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada y a hacer frente a los riesgos en materia de migración y seguridad. Esto ha sido confirmado en los informes anuales de la Comisión, el más reciente de los cuales es el informe sobre Kosovo de 2018⁷, a pesar de que se pone de relieve que continúan existiendo retos por superar. El avance en los asuntos de alto nivel del historial constituye una muestra de la evolución general del marco de lucha contra la corrupción en Kosovo, y ofrece una visión sobre la forma en que las autoridades luchan contra la delincuencia organizada y la corrupción de alto nivel.

2.1 Creación y desarrollo del historial

Las autoridades de Kosovo adoptaron importantes medidas preparatorias para cumplir este criterio de referencia.

En primer lugar, se desarrollaron una serie de criterios para guiar la selección de asuntos pertinentes para su inclusión en el historial. Estos criterios, que se definen en los «Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT) sobre la selección de objetivos en materia de delitos graves y la cooperación interinstitucional», fueron adoptados el 18 de julio de 2014 por el Consejo Fiscal de Kosovo. Los procedimientos operativos normalizados especifican los criterios que un asunto debe cumplir para ser añadido al historial, tales como: la gravedad de la infracción y el valor de los daños ocasionados, el grado de organización del grupo delictivo implicado, la necesidad de coordinación de las actividades de investigación, la necesidad de gestionar recursos durante la investigación, etc. (art. 2 de los PNT). Esto permite centrar el historial únicamente en los asuntos considerados más importantes y pertinentes. Por otra parte, de conformidad con la resolución del Consejo Judicial de Kosovo (KJC) de 30 de diciembre de 2015, también debe darse prioridad absoluta en los tribunales a los asuntos seleccionados relacionados con la corrupción y la delincuencia organizada. Los presidentes de los tribunales están obligados a asignar rápidamente tales asuntos a los jueces de turno, que deberán actuar de inmediato. Asimismo, los presidentes de los tribunales están obligados a informar mensualmente al KJC sobre el avance en estos asuntos.

⁷ SWD(2018) 156 final.

Además, **se creó un equipo multidisciplinar para coordinar de manera efectiva el tratamiento de los asuntos específicos seleccionados**. El equipo incluye a miembros de la fiscalía, la judicatura y las autoridades policiales, aduaneras y fiscales, a la Unidad de Información Financiera, al Organismo para la administración de activos incautados y confiscados, y a los servicios penitenciarios. El responsable de la Fiscalía Especial de Kosovo (SPRK) es el coordinador de equipo.

A los efectos de la medición del avance sobre este requisito pendiente, en 2015 **Kosovo creó un mecanismo de seguimiento informático avanzado**, el cual permite la coordinación y el seguimiento de los asuntos seleccionados de corrupción y delincuencia organizada en todas las fases del proceso penal. Este complejo sistema de gestión informática, al que todos los miembros del equipo multidisciplinar tienen acceso en tiempo real, obliga a todos los participantes en el procedimiento, que van desde la policía hasta fiscales y jueces, a cumplimentar la información relativa a la fase del procedimiento en que participan.

2.2 *Avances en el historial*

La evaluación del criterio de referencia del historial de asuntos de delincuencia organizada y de corrupción de alto nivel se centra en los asuntos específicos seleccionados contenidos en el historial. El avance se mide en términos de número de asuntos que avanzan a lo largo de la cadena del procedimiento penal (investigación — enjuiciamiento — órgano jurisdiccional de primera instancia — órgano jurisdiccional de segunda instancia — sentencia firme). También se demuestra el avance por el valor de los activos confiscados, tanto inicialmente como de forma definitiva, lo que a su vez demuestra la determinación de Kosovo a la hora de abordar los aspectos financieros de las formas graves de delincuencia.

En un primer momento, en **mayo de 2016** el equipo multidisciplinar seleccionó **31 asuntos**. De conformidad con los PNT descritos anteriormente, se han añadido asuntos adicionales hasta alcanzar un total de **42 el 6 de junio de 2018**. De este modo, las autoridades han progresado en la identificación, la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos de corrupción y delincuencia organizada de alto nivel dentro de los límites claros establecidos por el equipo multidisciplinar.

De los 42 asuntos, se han presentado escritos de acusación en 33 asuntos, las investigaciones están en curso en 5 asuntos y 4 asuntos se han desestimado en la fase de instrucción. De los 33 asuntos en que se han presentado acusaciones, **23 asuntos están relacionados con la corrupción (con 145 acusados)** y **10 asuntos lo están con la delincuencia organizada (con 151 acusados)**. En general, los asuntos seleccionados implican a demandados de alto nivel. Entre los acusados se encuentran por ejemplo: dos ministros, el responsable del Organismo de Revisión de las Contrataciones, tres secretarios generales de ministerios, cuatro alcaldes, un antiguo presidente del Tribunal Constitucional, un miembro del Parlamento, un presidente de tribunal y un fiscal del Departamento de Delitos Graves. **El valor total de los activos objeto de incautación (es decir, los activos que han sido confiscados temporalmente, pero no de forma definitiva) se estima en 13 249 470 EUR.**

De los 42 asuntos, 12 se han finalizado, todos ellos relacionados con la corrupción. Como se muestra en el gráfico 1, se han desestimado 4 asuntos en la fase de instrucción. **8 asuntos recibieron una sentencia judicial firme, de los cuales 5 asuntos acabaron en condenas y 3 asuntos concluyeron con absoluciones.**

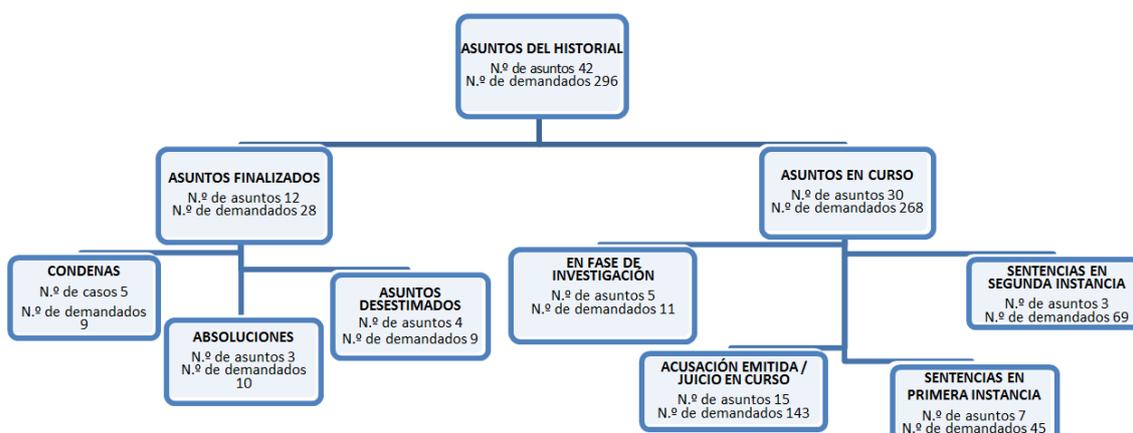
En los 5 asuntos con condenas firmes, han sido condenadas 9 personas después de agotarse todas las vías de recurso. Entre los condenados se encuentran un fiscal, un alcalde,

un defensor del pueblo de un municipio y un antiguo presidente del Tribunal Constitucional/rector de universidad. Hasta la fecha, no hay confiscaciones finales que declarar.

En este momento se encuentran en curso, en distintas fases, 30 asuntos contra 268 demandados: 5 están en la fase de investigación, 15 se encuentran en curso en primera instancia, 7 han recibido una sentencia en primera instancia y se encuentran a la espera de recurso, y 3 han recibido una sentencia en segunda instancia y se encuentran a la espera de la sentencia del Tribunal Supremo.

De acuerdo con los datos disponibles, de media, las autoridades emiten acusaciones tras 18,5 meses de investigaciones para los asuntos incluidos en el historial. En general, las sentencias en primera instancia llegan al cabo de 16 meses, mientras que las sentencias en segunda y tercera instancia (si procede) llegan después de 7 y 10 meses respectivamente. En los asuntos cerrados, la duración media es de 33,3 meses para obtener una sentencia firme. **Sin perjuicio de la complejidad de las investigaciones y la necesidad de respetar las garantías jurisdiccionales, y aunque cada asunto tiene sus propias características complejas, se puede observar un avance constante en términos de asuntos que avanzan en la «cadena de la justicia»** (es decir, investigación, enjuiciamiento, resolución, ejecución de sanciones), aunque el ritmo puede mejorarse más.

Figura 1: Visión general de los asuntos del historial en sus distintas fases a lo largo de la cadena de la justicia



2.3 Evaluación del historial

De acuerdo con el trabajo realizado por las autoridades de Kosovo, tanto en lo que respecta a la configuración institucional y administrativa del mecanismo de seguimiento informático y del equipo multidisciplinar de coordinación, como a los avances de los diferentes asuntos a lo largo de la cadena de la justicia, puede observarse un progreso constante. Las autoridades han creado un sofisticado sistema informático junto con procedimientos y prácticas claros. Los asuntos seleccionados han avanzado respetando la independencia del poder judicial y las garantías procesales, dando lugar a un número de condenas firmes y una cantidad mayor de acusaciones y personas procesadas. El importe de los activos confiscados de forma preliminar ha seguido aumentando a lo largo de todo el proceso.

A pesar de que continúa existiendo un margen para la mejora continua, con la que Kosovo se ha comprometido, **la Comisión puede confirmar ahora que las autoridades han establecido y reforzado el historial de investigaciones y de resoluciones judiciales firmes**

en asuntos relativos a la corrupción y a la delincuencia organizada, de modo que se cumple el criterio de referencia.

III. CONTEXTO MÁS AMPLIO DEL ESTADO DE DERECHO

A pesar de que Kosovo ha conseguido resultados en materia de historial, es importante situar estos resultados en un contexto más amplio. Kosovo ha establecido un sólido marco jurídico, institucional y judicial en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, aunque siguen pendientes algunos retos. Por otro lado, Kosovo también está llevando a cabo un complejo proceso de reforma legislativa que facilitará la labor de las autoridades que participan en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción y que mejorará los resultados.

Además de los asuntos incluidos en el sistema de historial, las autoridades de Kosovo tratan muchos otros casos de corrupción y delincuencia organizada. Estos incluyen los asuntos anteriormente enjuiciados y dictaminados por EULEX. Debido a la retirada de la misión de sus funciones ejecutivas, aquellos asuntos que no hayan podido finalizarse en el actual mandato se están transfiriendo gradualmente a los órganos judiciales kosovares. Este proceso sigue en curso. Son 45 los asuntos transferidos en los ámbitos de la corrupción y la delincuencia organizada. El nuevo mandato de EULEX incluye el seguimiento de los asuntos transferidos a las autoridades locales. Por tanto, la Unión tendrá el mandato y los recursos para supervisar de cerca y con firmeza el avance, además de las actualizaciones periódicas realizadas por parte de las autoridades locales.

Evolución legislativa

Kosovo ya ha aprobado varias leyes importantes y otras leyes están en fase de preparación. El objetivo de este plan es el refuerzo del marco jurídico de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. A este respecto, el 30 de marzo de 2018 la Asamblea aprobó dos leyes cruciales:

- **Ley sobre prevención de conflictos de intereses en el cumplimiento de una función pública**, que define claramente las funciones y actividades permitidas a los funcionarios públicos a fin de evitar el abuso de poder y los conflictos de intereses. Su objetivo es garantizar la transparencia y la regularidad de los procesos en la administración pública, que fueron muy vulnerables a la corrupción en el pasado, y
- **Ley sobre la Fiscalía del Estado**, que permite la contratación adicional y basada en el mérito de nuevos fiscales en la Fiscalía Especial de Kosovo, encargada de enjuiciar los casos de delincuencia organizada y corrupción de más alto nivel. El mayor número de fiscales altamente motivados deberá mejorar considerablemente el trabajo de esta institución, que hasta ahora ha carecido del personal suficiente. Se han publicado las ofertas para la primera ronda de contratación de nuevos fiscales.

Algunos de los principales actos legislativos se encuentran en una fase avanzada de preparación por parte del Gobierno o ya han sido objeto de debate en la Asamblea. Se incluyen principalmente:

- La revisión del **Código Penal (CP)**, que fue aprobada por el Gobierno en abril de 2018 y que ahora se está debatiendo en la Asamblea, y la revisión del **Código de Enjuiciamiento Criminal (CEC)**, que se está elaborando. Ambos códigos revisados

contendrán cambios importantes, incluida la ampliación de los plazos de las investigaciones, disposiciones ampliadas sobre la confiscación de bienes y disposiciones para suspender (CEC) y separar del servicio (CP), respectivamente, a funcionarios públicos acusados y condenados por corrupción. Este último es un requisito clave del programa europeo de reforma, una lista de las reformas prioritarias que Kosovo se comprometió a realizar para impulsar la aplicación de su Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE;

- El gobierno de Kosovo ha adoptado también un nuevo paquete de leyes de lucha contra la corrupción, que consta de cuatro proyectos legislativos clave: la Ley sobre la Agencia de Lucha contra la Corrupción, el proyecto de Ley de Declaración de Bienes. El proyecto de Ley que amplía las competencias de confiscación se basará plenamente en la Directiva aplicable de la UE y tendrá como objetivo proporcionar a los fiscales una herramienta sólida y eficaz para privar a los delincuentes de sus bienes conseguidos por medios ilícitos. El proyecto de Ley de denunciantes pone en marcha mecanismos concretos para proteger a los denunciantes de irregularidades, tanto en el sector público como en el privado, con el fin de apoyar la lucha contra la corrupción. Tanto el proyecto de Ley de denunciantes como el proyecto de Ley que amplía las competencias de confiscación fueron aprobados por el Gobierno y enviados a la Asamblea el 12 de junio de 2018. Se está trabajando en este momento en los dos proyectos de ley restantes.

En marzo de 2018, el Gobierno adoptó la **nueva Estrategia global y el Plan de acción sobre lucha contra la corrupción 2018-2020**.

Durante el transcurso de 2017, **los jueces, fiscales y miembros del personal auxiliar serbokosovares** de todo Kosovo se integraron en el sistema judicial kosovar unificado, con arreglo al Acuerdo de Justicia de 2015 facilitado por la UE. Este logro tendrá un efecto positivo en la coherencia de la aplicación de la legislación en todo el territorio de Kosovo.

IV. EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS MÁS AMPLIOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

Una condición previa del proceso de liberalización de visados es garantizar un entorno seguro y con una migración bien gestionada y estable.

Situación en materia de migración

Por lo que se refiere a la situación en materia de migración, hasta la fecha Kosovo se ha mantenido fuera de los principales flujos migratorios de la ruta de los Balcanes Occidentales. Se ha observado que un pequeño número de migrantes procedentes de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania continúan su viaje a través de Kosovo, con posterior entrada en Serbia en la zona de Novi Pazar. También ciudadanos iraníes han entrado en los Balcanes Occidentales en número apreciable, por lo general con exención de visado desde Serbia, donde llegan por vía aérea.

El número de solicitantes de asilo que llega a Kosovo se mantiene estable y bajo, a pesar de que aumentó ligeramente entre enero y mayo de 2018 (con 86 casos registrados, que incluyen 36 casos de ciudadanos turcos con permisos normales que han solicitado asilo en Kosovo). La mayoría de los migrantes utiliza Kosovo a modo de parada breve antes de continuar su viaje, posiblemente con la ayuda de redes de tráfico ilícito.

El número de solicitudes de asilo en Kosovo bajó de 307 en 2016 a 147 en 2017. La mayoría de las solicitudes de asilo se suspenden porque los solicitantes de asilo desaparecen sin completar el procedimiento. En 2017, 2 solicitantes se beneficiaron de una protección subsidiaria. Por nacionalidad, el mayor número de solicitantes de asilo lo suponen personas procedentes de Afganistán (44 personas o el 35,8 %); seguido de Siria (23 personas o el 18,7 %), Libia (16 personas o 13 %), Argelia (14 personas o el 11,4 %), Pakistán (11 personas o el 8,9 %) y otros países de origen (15 personas o el 12,2 %).

En el ámbito de la gestión de la migración, **el marco jurídico de Kosovo es, por lo general, acorde con la legislación de la UE.** El marco jurídico en este ámbito incluye la Ley de readmisión, la Ley de ciudadanía, la Ley de extranjería, la Ley de prevención y lucha contra la trata de seres humanos y de protección de víctimas de la trata de seres humanos, la Ley de asilo y la legislación secundaria derivada de estas leyes (*véase el anexo 1 para más información*). A fin de abordar los riesgos migratorios, Kosovo debe adaptar más su política de visados al acervo de la UE.

Kosovo también ha creado la Autoridad Gubernamental sobre Migración como organismo de cooperación interinstitucional responsable de la supervisión de los flujos migratorios, que proporciona recomendaciones políticas basadas en pruebas a las instituciones pertinentes y a los responsables de la toma de decisiones en materia de gestión de la migración. Hasta la fecha, este organismo ha redactado 5 perfiles de migración, y actualmente está elaborando el perfil migratorio breve con datos de 2017, así como el perfil migratorio ampliado, que además servirá como documento clave para la elaboración de la Estrategia de Migración 2019-2024.

El informe de Kosovo de 2018 reconoce que se ha avanzado en la gestión de la migración regular e irregular. En 2018, Kosovo modificó y adoptó sus normas jurídicas en materia de migración, como la Ley de asilo, la Ley de extranjería y la Ley que modifica la Ley sobre el control y la vigilancia de las fronteras estatales, con arreglo a las Directivas de la UE recientemente modificadas en el ámbito del asilo, de la migración y del Código de fronteras Schengen. Juntas, las tres nuevas leyes garantizan la adaptación al acervo de la UE y refuerzan la gestión de la migración en Kosovo (*véase el anexo 1 para más información*).

Por otra parte, las instituciones de Kosovo han realizado los preparativos necesarios para el caso de que las rutas migratorias cambiaran. Como consecuencia, se redactó un plan de contingencia para la gestión de posibles flujos de personas migrantes y refugiadas en 2015 (el cual se actualizó en 2017), se nombró a un Coordinador para la gestión de esos flujos y se creó el grupo encargado de gestionar la situación. El objetivo de este plan es gestionar el posible flujo de refugiados y migrantes: en él se enumeran las partes interesadas pertinentes, incluidas las instituciones y organizaciones, se describe la situación actual de la migración, se aclaran los procedimientos de registro y se tienen en cuenta cuestiones tales como necesidades básicas, alojamiento, seguridad, salud y educación para los refugiados y los migrantes. Las instituciones de Kosovo han elaborado este plan en estrecha consulta con organizaciones locales e internacionales.

Cooperación en materia de migración

Por lo que se refiere a la cooperación en cuestiones de migración, Kosovo ha continuado negociando acuerdos de readmisión con los Estados miembros de la Unión, con los principales países de tránsito y con los países de origen de los migrantes irregulares. Hasta el momento, Kosovo ha firmado 22 acuerdos (con 24 países, entre ellos 18 Estados miembros, 2 Estados asociados, 3 países de los Balcanes Occidentales —Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Montenegro— y Turquía). Además, Kosovo propuso iniciar

negociaciones tendentes a un acuerdo de readmisión con otros seis Estados miembros de la UE: Reino Unido, Irlanda, Lituania, Letonia, Polonia y Portugal. También se han enviado peticiones a Afganistán, Costa de Marfil y Pakistán (*véase el anexo 2*). **En general, los acuerdos de readmisión vigentes se están aplicando correctamente. Los procedimientos de readmisión no plantean complicaciones graves y las autoridades de Kosovo realizan las solicitudes de readmisión con prontitud y eficacia, en estrecha cooperación con las partes firmantes de los acuerdos.**

El 25 de mayo de 2016, Kosovo firmó un acuerdo de trabajo con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Dicho acuerdo posibilita el intercambio de información y la realización conjunta de operaciones y actividades de formación y de investigación y desarrollo. La Policía de Fronteras de Kosovo intercambia datos con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con diferentes periodicidades (semanal, mensual, bianual y anual).

Medidas para prevenir posibles abusos del régimen de exención de visado

A raíz del gran flujo de personas que abandonaron Kosovo a través de rutas irregulares durante el segundo semestre de 2014 y a principios de 2015, las instituciones de Kosovo, incluidas la Presidencia, la Asamblea, el gobierno y las autoridades locales, aunaron esfuerzos para prevenir la migración irregular.

Las autoridades organizaron campañas de sensibilización destinadas a prevenir la migración irregular y adoptaron nuevas normas destinadas a prevenir la migración irregular, a través de la mitigación de los problemas económicos y financieros con que se enfrentaban los ciudadanos, dado que el factor más significativo para este gran flujo de migrantes fue la crisis económica, y de **la intensificación de los esfuerzos contra el tráfico ilícito de migrantes** (21 operaciones realizadas con 86 detenidos). Además de estas medidas, la policía de Kosovo aumentó también el número de inspecciones fronterizas sistemáticas en todas las salidas de los pasos fronterizos, en consonancia con los derechos fundamentales, mediante la elaboración de perfiles de pasajeros basada en el análisis de riesgos y en informes de evaluación de amenazas. También se intensificó la cooperación con las autoridades serbias y húngaras y con otros Estados miembros de la Unión, a fin de prevenir la migración irregular tanto de los ciudadanos de Kosovo como de nacionales de terceros países. **La policía de Kosovo seguirá llevando a cabo controles sistemáticos en la salida de todos los pasos fronterizos** (para justificar los medios de desplazamiento) y aumentará su cooperación con los cuerpos de policía de la Unión en materia de intercambio de información (sobre el abuso de la exención de visado y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes).

Como resultado de estos esfuerzos, el número de solicitudes de asilo de ciudadanos de Kosovo en la Unión disminuyó considerablemente, en un 36 %, de 11 675 en 2016 a 7 410 en 2017, y en un 90 % si se comparan los datos de 2015 con los de 2017 (72 480 en 2015). Los datos disponibles entre enero y marzo de 2018 continúan la anterior tendencia a la baja con 1 580 solicitantes de asilo. La tasa de retorno fue aumentando continuamente de un 38,1 % en 2014 a un 96,3 % en 2016. En 2017, la tasa de retorno disminuyó ligeramente hasta el 85,9 %.

Además, en previsión de la liberalización del régimen de visados, **las autoridades de Kosovo (Ministerio de Integración Europea, Ministerio del Interior y Policía de Kosovo) están llevando a cabo nuevas campañas de sensibilización exhaustivas en todos los municipios de Kosovo, con el objetivo de informar a los ciudadanos sobre los derechos y las obligaciones que se derivan de viajar sin visado.**

Situación en materia de seguridad

Se analizó ampliamente la situación en materia de seguridad en el marco del Informe sobre Kosovo de 2018. La evolución en materia de delincuencia organizada ya se abordó anteriormente.

En relación con la **trata de seres humanos**, se están aplicando la Estrategia y el Plan de acción 2015-2019, siendo las prioridades la prevención de la trata de personas, la protección y el apoyo a víctimas y testigos, la investigación y el enjuiciamiento de delitos de tráfico y la protección de los niños. La legislación es en términos generales acorde con la Directiva de la UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, aunque la aplicación puede mejorarse. Kosovo es lugar de origen, tránsito y destino de las víctimas de la trata de seres humanos, en particular con fines de explotación sexual. En 2017, se han identificado 32 víctimas de la trata de seres humanos; 25 de ellas reciben asistencia en diferentes centros de acogida para la reintegración y rehabilitación y 7 posibles víctimas han recibido tratamiento.

En materia de **cooperación policial**, por lo que respecta a acuerdos de cooperación en el ámbito de la gestión de las fronteras, Kosovo tiene 30 acuerdos firmados con Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, incluidos acuerdos sobre la creación de centros conjuntos de cooperación policial con Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia respectivamente, así como el Protocolo para la creación del Centro trilateral de Policía en Plava, entre Kosovo, Albania y Montenegro. La Policía de Fronteras ha nombrado sus centros de referencia responsables de la cooperación internacional. Se encuentran en vigor acuerdos sobre patrullas conjuntas con Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Montenegro, y dichas actividades se llevan a cabo periódicamente. Por último, el 25 de mayo de 2016, el Ministerio del Interior firmó un acuerdo de trabajo con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas para establecer una cooperación operativa entre la Agencia y el Ministerio.

En total, el Ministerio del Interior tiene 30 acuerdos de cooperación policial y 9 acuerdos de cooperación operativa con 18 países, de los cuales 3 son de carácter multilateral. Además, el Ministerio del Interior ha firmado 10 acuerdos de cooperación con EULEX (*véase en el anexo 3 un resumen general de todos los acuerdos internacionales sobre cooperación policial y fronteriza*).

Kosovo dispone de un marco jurídico completo que cubre todos los aspectos penales relacionados con el **terrorismo**. El marco jurídico de Kosovo es acorde con el acervo de la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. En el Código Penal de Kosovo existe una serie de artículos sobre lucha contra el terrorismo, y se encuentra en vigor una ley especial sobre la prohibición de unirse a conflictos armados fuera de su territorio (aprobada en 2015). Kosovo también es miembro de la Coalición Global contra Daesh.

Las autoridades de Kosovo han hecho una distinción clara entre las actividades de lucha contra el terrorismo y las de prevención y lucha contra el extremismo violento. Las autoridades están aplicando dos estrategias y planes de acción independientes. La estrategia de prevención y lucha contra el extremismo violento se adoptó en 2015 y estará en vigor hasta 2020. La estrategia de lucha contra el terrorismo es acorde con la estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo y estará en vigor desde 2018 hasta 2022. **Kosovo ha intensificado sus esfuerzos de lucha contra el terrorismo, que incluyen medidas para prevenir el**

extremismo violento y que combatientes terroristas kosovares se unan a conflictos en el extranjero.

El número de ciudadanos procedentes de Kosovo que han participado en los conflictos de Siria/Irak ha ido disminuyendo de modo constante (entre 2012 y 2016, aproximadamente 359 ciudadanos kosovares —255 hombres, 49 mujeres y 55 niños— viajaron a zonas de conflicto en Oriente Próximo como combatientes terroristas extranjeros, y 41 niños nacieron en la zona de conflicto), y en 2017 no se han notificado nuevos casos. 133 ciudadanos kosovares han regresado, 74 han muerto y 195 han permanecido en la zona de conflicto (59 hombres, 41 mujeres y 95 niños). **Las instituciones policiales y judiciales de Kosovo siguen respondiendo con firmeza a las amenazas terroristas.** La policía ha detenido a un número considerable de personas que se han unido a grupos terroristas implicados en conflictos en el extranjero o que tenían la intención de hacerlo. Un ejemplo de éxito de la cooperación regional es el que dio lugar, en noviembre de 2016, a la detención de 18 personas sospechosas de terrorismo por parte de la Policía de Kosovo. Supuestamente, planeaban llevar a cabo atentados terroristas coordinados en Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Kosovo.

Las autoridades han elaborado un **Plan Estratégico para la lucha contra el extremismo violento en las prisiones**, adoptado en febrero de 2018. A pesar de estos esfuerzos, las autoridades siguen enfrentándose al reto del extremismo violento y de la radicalización, que, en parte, persiste gracias a la asistencia financiera de organizaciones extranjeras que predicán ideologías extremistas. Sin embargo, desde 2016, las autoridades han creado un historial claro de casos relacionados con el terrorismo (*véase en el anexo 4 una descripción completa de los casos y acontecimientos más importantes*).

V. CONCLUSIÓN

Con la ratificación del acuerdo de delimitación de fronteras con Montenegro el 21 de marzo de 2018 y la creación y el continuo refuerzo del historial, la **Comisión confirma que Kosovo ha cumplido los dos criterios de referencia pendientes. La Comisión también confirma que continúan cumpliéndose todos los criterios de referencia establecidos en la hoja de ruta de liberalización del régimen de visados que se consideraron cumplidos en 2016.** Por lo tanto, recomienda al Consejo y al Parlamento Europeo que avancen en la propuesta de la Comisión de 4 de mayo de 2016⁸.

La aplicación, actualmente en curso, por parte de Kosovo de todos los requisitos expuestos en los cuatro bloques de la hoja de ruta de liberalización del régimen de visados será objeto de seguimiento, una vez que se haya aprobado la liberalización del régimen de visados, en el marco de la **vigilancia y la presentación de informes en relación con el mecanismo de suspensión de visados**, a través del **proceso de estabilización y asociación** y, si es necesario, a través de mecanismos de seguimiento específicos. Kosovo debe garantizar el mantenimiento de medidas efectivas para evitar posibles abusos del régimen de exención de visado. Kosovo debe seguir organizando **campañas de información específicas** sobre los derechos y las obligaciones en los viajes libres de visado al espacio Schengen y sobre las normas que regulan el acceso al mercado laboral de la Unión.

⁸ COM(2016) 277.

La Comisión seguirá supervisando activamente la evolución del historial en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, así como el cumplimiento continuo de todos los criterios de referencia.