

ANÁLISIS DEL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS DE
SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA, FRENTE A LAS ACCIONES DE GRUPOS
ARMADOS NO ESTATALES COMO ETA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL
TRATADO DE MAASTRICHT EN 1993 A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LOS
COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL.

CARLOS TEODORO CORTÉS MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2012

“Análisis del alcance y las limitaciones de las políticas de seguridad de la unión europea, frente a las acciones de grupos armados no estatales como ETA desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 a la luz de la teoría de los complejos de seguridad regional”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Carlos Teodoro Cortés Moreno

Dirigida por:
Stéphanie Lavaux

Semestre II, 2012.

A mi familia por su incondicional e incalculable apoyo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	5
1.1. EUROPOL	6
1.2. PROGRAMA DE ESTOCOLMO	13
1.3. HITOS EN LA COOPERACIÓN BINACIONAL	16
1.4. COOPERACIÓN EUROPOL-EUROJUST	18
2. LA UNIÓN EUROPEA COMO COMPLEJO DE SEGURIDAD	21
3. EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN	34
3.1. CONVERGENCIA DISCURSIVA	35
3.2. CONVERGENCIA OPERACIONAL	38
3.3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN	42
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una institución *sui generis*, los procesos que allí se llevan a cabo tienen una trascendencia que va más allá de sus propios límites geográficos y determinan la política internacional. Una institución de tamaño importancia necesita garantizar su seguridad frente a posibles amenazas que pongan en peligro su existencia. Una de estas amenazas es el terrorismo, en este caso, el terrorismo secesionista y cuyo aspecto diferenciador desafía las lógicas de una institución que aboga, precisamente, por la unión, por la conjunción de actores en la búsqueda constante de convergencia política.

La amenaza referida en este caso es la lucha ilegal que mantiene el grupo terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) por la liberación territorial y política del País Vasco, el cual se encuentra en el noreste de España y suroeste de Francia. El origen de ETA se remonta al inicio del nacionalismo vasco y en particular del Partido Nacionalista Vasco (PNV) a finales del siglo XIX como un antecedente a la oposición política de esta región contra el Estado español. Medio siglo después, el 31 de julio de 1959, se forma un grupo militar por unos ciudadanos disidentes del ya formado grupo político EKIN que abogan por la liberación nacional vasca. Este grupo decidió formar una organización armada debido a la poca representación ideológica y política con el PNV, de esta manera se conforma lo que hoy conocemos como ETA.

ETA sobrevive al franquismo y con la llegada de la democracia española hay un proceso de transición durante la década del ochenta en el cual la opción política del brazo militar se convierte en un intento fallido por cumplir el objetivo para el cual fue creado. En este contexto hay unas primeras intenciones y acciones de cooperación binacional del Estado español con Francia, aunque no terminan de germinar en una colaboración periódica y estable. Como hecho más significativo y mediático en la historia reciente etarra están por supuesto los atentados del 11 de Mayo de 2004 en Madrid, atribuidos a este grupo militar tanto por el gobierno español. Hecho que les valió la inclusión en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea.

En la década del noventa, España y Francia en particular y los miembros de la Comunidad Europea en general, entran en un marco institucional que les presenta, entre otras cosas, cuestionamientos hacia su propia seguridad, tanto exterior como interior, y les lleva a encontrar posibles respuestas en la búsqueda de una noción de seguridad que satisfaga las necesidades de una organización internacional de la magnitud de la naciente Unión. Lograr la creación de una plataforma de acción con la capacidad de abogar por la seguridad de los ciudadanos y las instituciones europeas es un proyecto ambicioso y difícil. Unificar las diferentes y diversas doctrinas de seguridad propias de cada Estado miembro es el objetivo.

La determinación mediante el análisis del tipo de políticas que se han desarrollado desde Bruselas para prever, luchar y responder a las amenazas de los Estados miembros, se basa en la búsqueda de su naturaleza, su alcance y su proyección. Conocer a fondo los procesos que han tenido como resultado estas políticas es uno de los objetivos de esta monografía.

El desarrollo de una monografía implica un nivel de análisis completo que permita comprender de manera acertada los diferentes fenómenos que ocurren en la política internacional. La aplicación analítica de conceptos teóricos tiene como consecuencia la explicación y el entendimiento de los patrones de conducta de los actores investigados, lo cual es el objetivo final de la disciplina.

Entender el proceso político en materia de seguridad interior generado a partir de 1993 con el Tratado de la Unión Europea es el objeto de estudio planteado para desarrollar la investigación ¿De qué manera se pueden comprender los alcances y las limitaciones de las políticas de seguridad interior de la Unión Europea, instauradas a partir del tratado de Maastricht de 1993, para hacer frente a amenazas de grupos armados no estatales como ETA bajo la Teoría de los Complejos de Seguridad? Esta pregunta es globalmente la que comprime los niveles de análisis de la investigación desarrollada. Una vez conocido el objeto de análisis y habiendo determinado y entendido su razón de ser, el siguiente paso es evaluar su funcionalidad, entablar con algunos hechos determinados su efectividad, proceso del cual se desprenden las siguientes preguntas subordinadas a la anterior ¿Las políticas

de seguridad interior de la Unión Europea han generado cambios radicales en la forma en la que los Estados miembros conciben su seguridad? ¿De qué manera estos cambios han influenciado sus mecanismos de acción? ¿Se puede considerar a la Unión Europea como un Complejo de Seguridad Regional? ¿Es correcto hablar de rasgos incipientes e iniciales de una noción conjunta de seguridad interior europea?

El periodo de tiempo analizado comprende los procesos que ayudan a resolver los cuestionamientos que surgieron para la realización de esta investigación. La creación de la Unión Europea mediante el Tratado de Maastricht, que es el punto de partida temporal de la monografía, permite la ubicación dentro de un marco institucional que favorece el análisis no sólo sistémico, sino también particular de los fenómenos presentes. La investigación cuenta con anexos jurídicos del Tratado de Maastricht y antecedentes temporales al periodo escogido en el tema específico de la cooperación binacional, que son fundamentales para la comprensión aún más completa del problema y su análisis.

La hipótesis en la cuál basé mi investigación y que pretendo argumentar afirma que las políticas de seguridad interior de la Unión Europea desde 1993 han sido efectivas en lograr un primer paso en la transformación interna de la noción de seguridad de los Estados miembros en la medida en que, por medio de la internacionalización de las amenazas y la creación de mecanismos de acción, se potencie la convergencia de nociones particulares a una doctrina de seguridad definida, conjunta e indivisible capaz de hacer frente a las acciones de grupos armados no estatales como ETA.

Para la demostración y consolidación de la hipótesis esta investigación persigue tres objetivos específicos: Analizar las políticas de seguridad interior de la Unión Europea desde el año 1993 en el cual entró en vigor el Tratado de Maastricht; Explicar la doctrina y las dinámicas de seguridad interior de la Unión Europea por medio de la Teoría de los Complejos de Seguridad de Barry Buzan; Determinar la efectividad de las políticas de seguridad de la Unión Europea para hacer frente a las acciones de grupos armados no estatales como ETA

En el primer objetivo se planteó la investigación y análisis de las diferentes políticas empleadas por la Unión Europea y adoptadas por los Estados miembros con el fin de conocer los procesos de convergencia adelantados desde Bruselas para evaluar su capacidad para cambiar la forma en la que la organización ve su seguridad. El segundo objetivo está basado en la explicación, desde la teoría, del por qué de estas políticas, entender las razones del origen de las mismas y poder, por qué no, anticipar su desenlace. El objetivo final, el tercero, es el que va encaminado a la verificación fáctica. Demostrar, por medio de hechos particulares, el alcance de estas políticas.

La monografía se sustenta desde la teoría de los Complejos de Seguridad Regional de Barry Buzan y algunos conceptos extraídos de autores como Volker Rittberger que ayudan a elaborar un análisis más completo.

La importancia de esta monografía radica en la búsqueda de respuestas, en entender el cómo y el por qué de los fenómenos sociales observados.

1. DETERMINAR LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.

El objetivo de este capítulo es conocer y determinar de qué se está hablando cuando se mencionan las políticas de seguridad interior de la Unión Europea. Además, se trata de examinar su proceso de adopción, explicar a qué actores se refiere específicamente y cuál es la capacidad teórica con la que cuentan tanto los destinatarios como los encargados de su aplicación en el terreno práctico. Este capítulo está direccionado a tomar como actor principal la organización internacional y los Estados que la componen, configurando un análisis meramente institucional que brindará el enfoque central de la investigación.

El nuevo escenario internacional posterior a la Guerra Fría ha demostrado la importancia que tienen las amenazas locales en la configuración de una doctrina de seguridad estatal. Cuando estas amenazas están físicamente en un territorio perteneciente a un Estado que hace parte de un marco institucional, el cambio en la dinámica regional es aún más grande. Estas alteraciones en la agenda de una institución generan la necesidad de crear políticas preventivas y combativas para hacer frente a este tipo de amenazas internas. Es por esto que éste capítulo está direccionado a la búsqueda de los lineamientos institucionales que fueron creados con el fin de maximizar la seguridad interior europea.

La Unión Europea es una organización de Estados con principios ideológicos, culturales y geográficos comunes basada en principios democráticos y liberales. Esta organización y sus Estados se ven amenazados por diferentes tipos de problemas a los cuales debe hacer frente por medio de instituciones y políticas determinadas a su defensa. El objetivo final es lógicamente la seguridad, en principio de los ciudadanos, después de las comunidades, naciones e instituciones de la Unión. Una de las instituciones destinadas a la seguridad es Europol.

1.1. EUROPOL

El sustento histórico de esta agencia viene desde la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht en el cual se establecen los tres pilares de la Unión Europea, la “Justicia y los asuntos internos”¹ es uno de ellos, dedicado a la cooperación policial de los Estados miembros para combatir cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo la supervivencia de la UE o alguno de sus miembros.

El objetivo primario de la agencia fue el de proporcionar un contexto favorable, informacional y asistencial, a los Estados en la lucha contra las amenazas que agobian el territorio de la Unión. Europol está encargada de tratar la criminalidad al interior de la Unión Europea por medio de la coordinación de las agencias policiales de los Estados miembros.

Durante el año 1999, en la conferencia de Tampere, se realizó un foro de seguridad en el cual se planteaba una búsqueda de nuevos caminos para la solución de los problemas que acosaban a la Unión. Allí hubo nuevos acercamientos para expandir el marco de acción de la agencia creada y se planteó la creación de Eurojust, finalmente consolidada en 2002. Los proyectos estaban en camino pero la reacción del Consejo Europeo fue acelerar el proceso de complementación de Europol argumentando que los pasos dados hasta el momento no eran suficientes y reiterando que se necesitaba del concurso de todos los Estados, también en materia judicial, para el efectivo y eficaz cumplimiento de los objetivos planteados para la seguridad continental.

En este foro hubo un encuentro de una gran cantidad de disciplinas: la academia, expertos en el sector judicial, privado y público administrativo. Estos emisarios de los Estados miembros son una señal de cuán seria es la intención de los mismos para cooperar en el cumplimiento de una estrategia firme de seguridad interna para la organización. No es de sorprender que la conclusión a la que llegó el

¹ Ver Europol. “History”. 2012. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

encuentro va direccionada precisamente a la búsqueda de un esfuerzo multidisciplinar y por supuesto, conjunto tanto a nivel nacional como internacional.²

El Tratado de Ámsterdam, también en 1999, dotó a Europol de un rol preponderante en la coordinación policial al interior de la Unión. Además fue un paso más allá y creó una red de expertos en determinados temas que asisten y cooperan con los problemas para los cuales son requeridos, estos se identifican bajo las siglas JIT's (Joint Investigation Teams).³ Todo esto teniendo en cuenta que el espacio de libre circulación Schengen dio a las personas y grupos la capacidad de traslado de un Estado a otro al interior de la Unión Europea con gran facilidad. Esta iniciativa benefició a los grupos armados ilegales y a individuos cuyo traslado tenía fines delictivos.

El papel de Eurojust es necesariamente dependiente de cuán transnacional sea el proceso, puesto que su labor principal es la cooperación judicial entre Estados. Esta agencia es, en últimas, llevar un paso más allá la seguridad de la Unión Europea y las competencias de Europol, ya que se sabe que la agencia policial no tiene las competencias para entrar en el terreno jurídico y gracias a esta iniciativa los Estados miembros aumentan su margen de acción.

El propósito de Eurojust es “estimular y mejorar la coordinación de investigaciones y persecuciones entre las autoridades competentes de los Estados miembros facilitando la ejecución de la asistencia legal interna y la implementación de los pedidos de extradición”⁴ Los aspectos internacionales sobre los cuales avanzan gradualmente las competencias otorgadas por el Consejo Europeo a las mencionadas agencias tiene básicamente el mismo fin, aún sabiendo que el medio por el cual son abordados son diferentes, de ahí que sean complementarias.

En el año 2004 se planteó una serie objetivos específicos en materia de seguridad por medio de una iniciativa denominada ‘El programa de La Haya’. Este programa fue creado para fomentar la elaboración real de un área de libertad,

² Comparar Europol. “History”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

³ Comparar Europol. “History”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

⁴ Comparar Europol. “History”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

seguridad y justicia.⁵ Temas como el terrorismo, entre otros, entraron en consideración por los dirigentes de los Estados miembros pertenecientes al Consejo Europeo. Este paso expresó la inconformidad del Consejo con el incumplimiento de los pasos propuestos en años anteriores y buscó mayor compromiso de los Estados miembros dotando legalmente, por ejemplo, a Europol de mayor capacidad no solamente para la distribución y cooperación informativa sino también para el mejoramiento de los procesos analíticos que se llevaban a cabo.

La lucha contra el terrorismo fue uno de los pilares de este programa, para esto el Consejo abogaba por una posición fuerte que incluyera criterios firmes y un convencimiento profundo en la materia. No hay que ir más lejos a la hora de pensar que esta iniciativa fue creada debido a los atentados de ETA en Madrid del mismo año. La concepción de seguridad al interior de la Unión se vio permeada y modificada por los hechos terroristas en la capital española, la percepción de vulnerabilidad constante quedó latente y las instituciones debían generar respuestas.

Los principales objetivos del programa iban encaminados a intentar cortar las vías de financiamiento de los grupos armados ilegales, la cooperación binacional y la protección, no solamente de los individuos sino también de las infraestructuras que pudiesen ser blancos de actos delictivos. Para esto último, el plan abogó por intensificar el apoyo a las agencias creadas para ello y encontrar cooperación en organismos de trabajo especializado como los JIT's.⁶

Prevenir ataques terroristas era la prioridad, evitar el factor sorpresa solamente se podía lograr con una vigilancia extrema, con una atención y dinámica renovadas. Potenciar las agencias era primordial para el programa y el Consejo vio en la ampliación de la Unión Europea una oportunidad. La inclusión de nuevos Estados iba a permitir el flujo de trabajo y conocimientos de manera más específica y confiable.

El contexto que estaba viviendo el tema de seguridad en el continente y el camino que estaba creándose se vio permeado por la inclusión de nuevos recursos

⁵ Comparar Europol "History". Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

⁶ Comparar Unión Europea. "Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos 5 años". Síntesis de la legislación de la Unión Europea. Consulta electrónica.

sobretudo empíricos aportados por los Estados recién admitidos, camino que iba ir en ambas direcciones, la Unión en general y las agencias encargadas de velar por la seguridad de los individuos, en particular, iban a beneficiarse de los conocimientos entrantes, mientras que los Estados que ingresaban a la Unión estaban admitiendo los conceptos de seguridad regional que empezaban a manejarse y se apropiaban lentamente del contexto.

En 2007 se decide que las agencias van a pasar a ser parte completamente de la Unión Europea, lo que significa que empezaran a ser financiadas por el presupuesto de la comunidad y serán acogidas por las regulaciones de la misma. La implicación incluye por supuesto a los Estados miembros y evidencia un acercamiento aún mayor. Las consecuencias de esta adhesión se observaron en la mejora del procesamiento y la calidad de la información, sumando a ello un mayor compromiso institucional y orden administrativo.

Esta disposición entró en vigencia finalmente en enero de 2010.⁷ Este gran paso no es uno más en la larga lista de parámetros y objetivos trazados por la Unión Europea en busca de una homogeneización de los conceptos de seguridad al interior de la región, este en especial es un paso simbólico, una demostración de lo profundas que son las convicciones del Consejo Europeo en particular y de la Unión Europea como organización – incluyendo especialmente a los Estados miembros - en general para fomentar una estrategia común que cambie y unifique la forma de definir la seguridad. Lograr la apropiación final de la agencia es intrínsecamente contar con el consenso y la participación por ahora informacional y analítica de las entidades estatales capacitadas para ello en los procesos que dicha agencia adelante y pactar de manera complementaria la cooperación operativa.

Uno de las capacidades que han mejorado las agencias de cooperación policial ha sido el nivel de análisis de los conflictos en los que está involucrada directamente. Pues bien, desde el 2006, ETA propuso una tregua armada, existió voluntad y compromiso real para detener las acciones terroristas a gran escala dentro

⁷ Ver Europol. “History”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

del territorio español⁸, no obstante informes de Europol, específicamente del año 2011 sobre las actividades terroristas de los grupos ilegales en la Unión Europea afirman que los denominados grupos (Y) de acción delictiva etarra, es decir los que se encargan de las extorsiones a individuos, el robo de vehículos para la fabricación posterior de atentados a pequeña escala y por último, del reclutamiento de personas, siguieron operando pese al aparente cese de hostilidades tanto en Francia como en España. Muestra de esto es la alta cifra de víctimas de actos terroristas del mencionado informe.⁹

El objetivo de estas actividades delictivas es, por un lado el mantenimiento económico y social de la organización y por otro mantener el continuo estado de alerta, tanto a la población civil como a las fuerzas públicas, de que la organización terrorista no tiene ningún reparo en iniciar sus actividades inmediatamente si el cese llegara a terminarse.

Los procesos analíticos de las agencias se han desarrollado hasta este punto. El crecimiento es evidente y el proceso sostiene este desarrollo ya que hacen parte de un proyecto más ambicioso: la Estrategia de Seguridad Interior. Esta estrategia busca llegar más allá del aspecto nacional o bilateral, en realidad es necesaria una integración absoluta en la definición de seguridad. El paso más apropiado para llegar a este objetivo es reconocer que las amenazas aunque territorialmente son particulares o nacionales, es necesario clasificarlas en el ámbito regional para llegar a una priorización en la agenda de los diferentes Estados miembros de la Unión.

Marcar la pauta y generar un punto de quiebre es sin duda el objetivo de ésta iniciativa. Se sabe que los proyectos constan, en primera instancia, del planteamiento de iniciativas y propósitos, el segundo paso es la teoría o los lineamientos que presentan el camino a seguir, esto deriva en los mecanismos de acción que llevan dichos lineamientos a la práctica. Pues bien, esta Estrategia de Seguridad Interior puede considerarse ese paso intermedio, el encargado de la transición necesaria

⁸ Comparar “ETA anuncia un 'alto el fuego permanente” *Diario El mundo*. 2006. Documento electrónico.

⁹ Ver Europol. “Situación de la Unión Europea en materia de terrorismo y reporte sobre sus tendencias año 2011”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

donde empiezan a converger la diversidad de conceptos y nociones de seguridad con el objetivo último de crear un Complejo de Seguridad Regional por medio de la acción colectiva.

La Estrategia tiene como objetivo “atender a las causas de la inseguridad y no sólo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores, que de una forma u otra, desempeñen una función en la protección pública (político, económico, social) comunicando las políticas de seguridad a los ciudadanos”¹⁰ Hay un gran énfasis en la prevención y en la anticipación de los actos delictivos atendiendo a una necesidad de participación comunitaria e invitando a cualquier actor de la sociedad a formar parte de ello.

Bajo este concepto es importante mencionar que si bien el objetivo es dotar a la región de una misma doctrina de seguridad, que a su vez permita la implicación común de todos los Estados para hacer frente a las amenazas que pongan en riesgo la seguridad de la Unión, la Estrategia de Seguridad no busca cerrar el campo de acción y definición de amenazas. Aprovechar lo amplio que puede llegar a ser dicho concepto se convierte más que en una prioridad, en un requisito. Alimentarse de la diversidad es el camino a seguir para que allí puedan contemplarse la mayor cantidad de amenazas posible y por ende lograr la inclusión de todos los actores en un proceso que efectivamente debe ser común.

Dentro del marco de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea se encuentran una serie de lineamientos y objetivos con el fin de trazar el camino a seguir. La Estrategia no solamente contempla los temas de seguridad interior como la cooperación policial y judicial, entre otros, también se encarga de dar parámetros de actuación y evaluar las causas de dicha inseguridad al interior de la región. Dentro de este contexto, se determina la importancia que tienen los ciudadanos como objetivo de las políticas de seguridad, siendo éste un paso fundamental en el establecimiento de una doctrina a largo plazo debido al carácter ineludible e inmutable de la condición humana.

¹⁰ Ver Consejo Europeo. “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad” 2010. Documento electrónico.

Este proceso se basa en la unidad, disposición y capacidad que tengan los Estados para llevarlo a cabo, esta propuesta es enfática en la importancia del trabajo mancomunado, tanto de los Estados miembros como de las instituciones creadas para la seguridad interior, esto como único camino que llevará eventualmente a la consecución de los objetivos planteados.

Toda estrategia teórica debe y necesita recaer en una expresión práctica, en un medio que la lleve a la dimensión real de los hechos. Pues bien, como se mencionó anteriormente ésta estrategia descansa en las agencias creadas para la seguridad interior europea, es decir en Europol y Eurojust. La primera, ya es sabido, es la encargada de recopilar, intercambiar, analizar y facilitar la información acerca de las posibles amenazas, debe ser capaz de fomentar la cooperación entre las agencias policiales europeas. La segunda debe estar en la capacidad de relacionar eficazmente las autoridades judiciales al interior de la Unión. Teniendo en cuenta la dificultad de éste último objetivo, es evidente que la intención recae en los procesos penales como una medida embrionaria.

Dentro del plan de acción mencionado anteriormente, la estrategia utiliza una serie de herramientas dedicadas a facilitar las investigaciones, por ejemplo el Sistema de Información Schengen o bases de datos sobre antecedentes penales. Al mismo tiempo fomenta la creación de grupos de investigación y análisis capaces de transferir información útil para la realización de operaciones colectivas con el fin de aumentar la seguridad al interior de la Unión.¹¹

El proceso de creación de una doctrina de seguridad que dé al continente un espacio para la libertad y la seguridad es un proceso adelantado desde lo institucional y lo legal, los tratados están encaminados hacia ello y la entrada en vigor de los mismos es expresamente una ratificación de dichas intenciones, pero el proceso práctico, el que realmente complementa el nivel de análisis, necesita exponer pautas más claras y tangibles.

¹¹ Comparar Consejo Europeo. “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”. Documento electrónico.

1.2. PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010-2014)

Esta iniciativa busca ser una extensión de los programas de Tampere y La Haya en materia de integración y desarrollo regional. Este desarrollo comprende una gran variedad de aspectos: Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, entre otros. El aspecto que interesa evaluar es el referente a la política de seguridad interior de la Unión en el cual hace referencia de la siguiente manera:

Debería elaborarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión y así proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos de la Unión y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial y cooperación judicial en materia penal, con objeto de hacer a Europa más segura.¹²

Las políticas a gran escala son las destinadas a dar grandes golpes económicos o a romper estructuras de organización. Como se menciona allí, el énfasis está en la seguridad del individuo, ya que a menudo son los ciudadanos los que sufren las consecuencias durante el proceso. El objetivo es complementar los obviamente necesarios proyectos a nivel macro pero sin descuidar al individuo, el componente primario de cualquier estructura y organización.

Ahora bien, no solamente interesa la creación de una Estrategia de Seguridad Interior que comprenda la cooperación policial sino también la cooperación judicial. Por supuesto el objetivo a largo plazo es disminuir a su mínima expresión las diferencias judiciales. Objetivo que se antoja ambicioso desde la perspectiva más realista, aunque es bien sabido que el proceso de integración europeo ha crecido de manera acelerada e inesperada. Para ello el programa hace específica referencia al aspecto judicial de la siguiente manera:

El logro de una zona europea de la justicia debe consolidarse para superar la fragmentación actual. Debería darse prioridad a los mecanismos destinados a facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión. Es

¹² Ver Diario oficial de la Unión Europea. “Programa de Estocolmo: Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea”. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. 2010. Documento electrónico.

necesario también mejorar la formación y la cooperación entre los profesionales del Derecho y movilizar recursos para poner fin a los obstáculos al reconocimiento de las decisiones judiciales en otros Estados miembros.¹³

La Unión Europea le da a este proceso el nombre de convergencia, en este caso judicial. Complementar dos o más nociones sobre un mismo problema en un territorio compartido lleva a la internacionalización del mismo, esto significa lograr una alteración en el puesto que ocupa en la agenda de todos los Estados involucrados. Lograr una convergencia absoluta de conceptos jurídicos aunque sea dentro un marco institucional fuerte como la Unión Europea es una tarea ardua que demandará concesiones y esfuerzos políticos interminables, sobretodo al interior de cada Estado.

Eventualmente, el objetivo final hará que el espacio jurídico europeo unifique criterios y esfuerzos para la erradicación de amenazas internas y particulares. El espacio común debería ser regido bajo parámetros similares. Evitar discrepancias legales y procesos fallidos será el objetivo a trazar. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente se puede observar una evidente, aunque abstracta expresión de voluntades, está claro lo que la Unión Europea pretende que sea la región a largo plazo, pero no se plantea de manera concreta el camino a recorrer para llegar a dicho objetivo. Hay proyectos, que constan de plazos, planes y objetivos pero en la política europea debe ser necesario contraer obligaciones reales expresadas en hechos irrefutables.

El programa de Estocolmo en el numeral 4 denominado “Una Europa que protege” afirma que la Estrategia de Seguridad Europea debe fundarse bajo tres pilares fundamentales: La claridad en el reparto de tareas entre la Unión y los Estados miembros, que refleje una visión compartida de los retos actuales; La cooperación rigurosa entre los organismos de la Unión, que incluya una mejora en sus sistemas de intercambio de información y la atención centrada en la ejecución y la integración en las distintas políticas, así como en la facilitación de la acción

¹³ Ver Diario oficial de la Unión Europea. “Programa de Estocolmo: Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea”. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Documento electrónico.

preventiva, el recurso a iniciativas regionales y a la cooperación.¹⁴

El capítulo referido a la seguridad es enfático a la hora de mencionar la importancia del reconocimiento de las amenazas transfronterizas como un problema real para la Unión, debe ser entonces éste el punto de partida, el hecho fundador para el desarrollo de los lineamientos propuestos. La forma en la que se modifica la agenda en materia de seguridad de un Estado cuando comparte una amenaza con otro puede ser el punto de quiebre y a su vez una ventana para que la organización entre a modificar la manera en la que se sustentan las acciones exteriores de cada Estado.

Cuando se hace referencia a la repartición de tareas se está dando por entendido que debe ser equitativa y compartida, demandar una respuesta conjunta de manera coherente e igualitaria de un problema que no es considerado como comunitario es el tema principal de las políticas de seguridad interior de la Unión Europea. Una vez se establezca el porcentaje y calidad de la participación es necesario tener la certeza de la funcionalidad de las disposiciones de cada actor. Esta convicción es dirigida por el programa hacia las instituciones, entonces el siguiente paso está encaminado a instaurar una cultura de confianza en las mismas. Sabiendo la importancia de las agencias policiales y judiciales en la seguridad de la región no solamente se busca la mejora tecnológica y operacional de los mecanismos por los cuales funcionan, sino también se intenta crear un ambiente de seguridad sobre el uso frecuente de los mencionados organismos.

El Consejo Europeo insta a las agencias a experimentar con nuevos proyectos con el fin de incluir el máximo número de temas posibles dentro de sus actividades comunitarias. De esta manera se mide el grado de compromiso adquirido tanto por las instituciones como por los Estados miembros en la creación de un espacio europeo de seguridad. Por ejemplo, se ha propuesto la creación de cooperaciones policiales *ad hoc* por supuesto determinadas a trabajar con especificidad cierto tipo de eventos u organizaciones criminales que puedan

¹⁴ Comparar Diario oficial de la Unión Europea. “Programa de Estocolmo: Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea”. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Documento electrónico.

perturbar la seguridad de los Estados miembros.¹⁵

Por último, el programa hace referencia a la necesidad de darle la importancia que merece al carácter preventivo de la Estrategia que no solamente permitirá determinar el curso de los hechos probablemente antes de que estos sucedan y anticiparles sino que puede permitir una reacción más eficiente y eficaz que mitigue los posibles daños. En el terrorismo la prevención y el estudio a tiempo de las consecuencias puede evitar acontecimientos que pongan en riesgo la integridad de los ciudadanos, usados como medios comúnmente por las organizaciones terroristas con el fin de lograr reconocimientos políticos. El programa invita, entonces, a tener en cuenta cuatro pilares fundamentales: Prevención, persecución, protección y respuesta.

El plan de acción del Consejo Europeo para la seguridad interior establece dos dimensiones: uno horizontal y uno vertical. La primera hace referencia a los agentes creados por los diferentes tratados de la Unión Europea, es decir los agentes de cooperación policial y judicial además de los sectores económicos y privados. La segunda hace referencia a la cooperación regional, es decir entre los Estados miembros y sus esferas políticas y gubernamentales. Dentro de la segunda dimensión cabe por supuesto la cooperación binacional.

1.3. HITOS EN LA COOPERACIÓN BINACIONAL

Más allá de las políticas propias de la Unión Europea como organización continental, también hubo acercamientos bilaterales para hacer frente a una amenaza tan localizada de manera más efectiva y precisa. Estos acercamientos pueden ser un camino más particular para la creación de una noción de seguridad compartida.

El Estado francés y el Estado español han evidenciado inestabilidad en cuanto a cooperación se refiere. Su relación no se ha consolidado puesto que desde Madrid se cree que Francia es reticente al reconocimiento total de ETA como un

¹⁵ Comparar Diario oficial de la Unión Europea. “Programa de Estocolmo: Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea”. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Documento electrónico.

problema binacional lo cual lleva al gobierno de París a ser poco estricto en el control policial de zonas donde presumiblemente hay actividades delictivas. En un artículo escrito por Ferrán Huertas se argumenta que el diario parisino Le Figaro en 2001 afirma que “la retaguardia francesa permanece como base de la organización (...) Los etarras utilizan Francia como lugar de residencia, de reunión, de almacenamiento de armas, y es también donde roban vehículos que luego usan para trasladarse o construir coches-bomba”.¹⁶

Ya en el contexto institucional de la Unión Europea, específicamente en el año 2004, también en territorio francés, se incautó un arsenal de gran variedad de armas: “misiles aire-tierra de fabricación soviética, fusiles de asalto, 150 ametralladoras, miles de detonadores y 400 kilos de dinamita constituían el botín de los etarras. El operativo condujo también al arresto de Mikel Iriarte, alias Mikel Antza y jefe de la dirección política de ETA”¹⁷

La cooperación ha sido intermitente, dos grandes operativos en territorio francés han sido los dos grandes golpes para la organización, llama profundamente la atención que en casi 30 años desde los encuentros entre los presidentes González y Mitterrand solo haya habido dos momentos en los cuales los dos gobiernos vieron el problema desde la misma óptica. Un problema común que en sus momentos más álgidos de cooperación binacional logró dismantelar los altos mandos de la organización y su funcionamiento.

La cooperación binacional ha incluido también apoyo policial, durante los últimos años ha habido hechos puntuales que dan a entender la importancia de la ayuda a ‘tres bandas’. Por supuesto dos de los polos son los Estados involucrados, el Estado español y el Estado francés, el tercer polo es la Unidad de Cooperación Policial Internacional. En España la UCPI es la encargada de canalizar las relaciones bilaterales entre Europol y la Policía Nacional española.¹⁸ Bajo esta adscripción se

¹⁶ Ver Huertas, Ferrán. “El santuario de ETA en Francia”. Revista De Prensa, 2005. Documento electrónico.

¹⁷ Ver “Crónica de la caída del domino vasco franco-español que cesó la violencia” *Diario Pagina 12*. 2006. Documento electrónico.

¹⁸ Ver Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Secretaría de Estado de Cultura. “Cooperación Internacional”. Documento electrónico.

han realizado múltiples actividades con el fin de reaccionar ante la amenaza que significan las actividades ilegales.

Por ejemplo, en 2009 fueron trasladados de Francia a España Asier Arzalluz Goñi, Manex Zubiaga Bravo, Mikel Mirena Otegi Unanue, miembros de ETA, por agentes de la UCPI.¹⁹ Estos nombres determinan tan sólo unos cuantos de los múltiples casos de extradición de Francia a España. El papel de Eurojust es básicamente la asistencia judicial del caso y la aceleración en los procesos de extradición entre los Estados involucrados.

1.4. COOPERACIÓN EUROPOL – EUROJUST

La cooperación entre agencias es un tema que toma cada vez más relevancia con el fin de unificar un tanto más los criterios de acción en materia de defensa en la Unión Europea. El Consejo Europeo vincula la interacción directa entre actores como un mecanismo de motivación para el crecimiento en este aspecto. Sin duda uno de los ejemplos más claros es el de los JIT's. Estos equipos de trabajo, todavía en construcción, son una expresión práctica de la cooperación Europol-Eurojust.

A finales de 2010 ambas agencias pactaron una reunión en la cuales se participaron expertos de 22 de los 27 Estados de la Unión Europea en la que se trataron temas como el financiamiento, el apoyo de terceros Estados y los mecanismos de acción de estos equipos.²⁰ Esta manera activa de encarar los proyectos de crecimiento institucional en materia de defensa interior hace parte de la búsqueda de una apropiación de las diferentes nociones de seguridad con el fin de establecer un proceso único de acción.

Otra de las expresiones de esta integración institucional son los informes denominados (TE-SAT) desarrollados por ambas agencias en materia estratégica específicamente destinados al terrorismo. Estos informes son la expresión escrita de una recopilación de datos y análisis de los mismos acerca de las actividades

¹⁹ Ver Ministerio del Interior español. “La Policía Nacional traslada desde Francia al miembro de ETA Asier Arzalluz Goñi”. 2009. Documento electrónico.

²⁰ Ver Eurojust. “Informe anual de Eurojust”. 2010. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

realizadas como prevención y respuesta a actividades delictivas con fines políticos. Datos recopilados por los informes elaborados por funcionarios de ambas agencias como una muestra de lo complementario de su funcionamiento afirman que la gran mayoría de los ciudadanos con cargos en responsabilidad por actividades terroristas en toda la Unión Europea fueron en Francia (123) y en España (104)²¹.

Se puede afirmar que los números son bastante altos teniendo en cuenta al tercero en la mencionada lista, República de Irlanda (57), aunque la pregunta necesaria va directamente relacionada con la naturaleza laboral de dichos detenidos, pues bien, en el informe se concluye que cerca del 75% de la totalidad de los detenidos, en los dos países objeto de análisis, tienen nexos con grupos armados ilegales que fueron parte de actividades terroristas en 2010.

En principio se debe mencionar la gran actividad policial de ambas agencias y sus colaboradores en cada Estado, cabe mencionar pues que los detenidos lo fueron una vez elaborado el delito lo que permite concluir que aunque la respuesta es eficaz no es eficiente en la prevención de las actividades, algo en lo que el Consejo Europeo ha sido enfático.

Finalmente, en 2010 entró en vigencia un Acuerdo de Cooperación que enfatiza principalmente en la cooperación estratégica como medio para mejorar el funcionamiento y la efectividad de ambas agencias. Además, éste acuerdo contiene una especificación acerca de la cooperación operativa, el paso más importante en el complejo proceso de cooperación entre dos actores, el encargado de llevar a cabo todos los proyectos teóricos y analíticos previos con el fin de obtener resultados palpables.²²

No hay mejor manera de establecer confianza en una política internacional aparentemente caótica y anárquica que dotando a los Estados de mecanismos de acción claros, de proyectos planteados desde el ejecutivo con el fin de direccionar la política exterior particular de cada miembro para que se modifique el enfoque

²¹ Ver Europol. “Situación de la Unión Europea en materia de terrorismo y reporte sobre sus tendencias año 2011”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

²² Ver Europol. “Situación de la Unión Europea en materia de terrorismo y reporte sobre sus tendencias año 2011”. Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

tradicionalmente estado céntrico. Es un camino legítimo y que ha demostrado funcionar, como se verá posteriormente, pero es común que los medios se conviertan en fines y ahí está el principal reto de la Unión Europea en su conjunto, porque el proceso de elaboración ya está planteado, pero ahora es tiempo para que la confianza en lo común se apropie de los actores competentes de cada Estado y logren romper con otro esquema, la hasta ahora imposibilidad de un régimen de seguridad regional que parta de la unificación de criterios y nociones particulares, de su universalidad y no de la imposición de unos sobre otros.

Este capítulo ha estado encaminado al conocimiento del objeto de estudio, al qué de la investigación, es hora de establecer el por qué.

2. LA UNIÓN EUROPEA COMO COMPLEJO DE SEGURIDAD

El análisis teórico de los fenómenos sociales observables, es decir los hechos cotidianos de la realidad internacional, necesitan una base teórica que los explique, los justifique y en últimas, los defina. El objetivo de éste capítulo es el de comprender y conocer las razones por las cuales la Unión Europea plantea la creación de determinadas políticas que modifican el actuar de los Estados miembros y direcciona la forma en la que elaboran su política exterior particular. Para esto se elabora un repaso conceptual que permita profundizar el entendimiento de éste fenómeno, mediante la aplicación de tales conceptos y así sentar las bases para guiar la investigación hacia la explicación del actuar determinado de los actores involucrados.

La existencia de un Complejo de Seguridad Regional en Europa como afirmación necesariamente implica la aplicación y análisis de una serie de supuestos teóricos. Las políticas de seguridad interior de la Unión Europea dedicadas a crear una noción de seguridad compartida dentro de los territorios de la Unión fueron analizadas en el capítulo anterior, por esta razón este capítulo estará explícitamente encaminado en el análisis teórico, en el planteamiento y definición de los conceptos que definen como un Complejo de Seguridad Regional a la Unión Europea.

El autor Barry Buzan en su libro *Regions and powers* elabora un análisis sobre Europa como Complejo de Seguridad en el que contempla las dinámicas del siglo XXI aunque resta importancia a los conflictos regionales o locales y los posiciona en un segundo plano.²³ Sin embargo, si hay algo que ha demostrado el contexto internacional posterior a la Guerra Fría es la importancia que tienen las amenazas locales en la percepción y en la doctrina de seguridad que tiene un Estado. En este caso, cuando el Estado, o Estados, directamente afectados se encuentran en un marco institucional supranacional, la alteración de las relaciones interestatales y

²³ Comparar Buzan, Barry y Weaver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. 2003. p. 358. Traducción libre del autor.

las dinámicas de la región pueden ser aún mayores. De ahí la importancia del objeto de estudio y la complementariedad de la investigación.

Explícitamente no se ha mencionado la necesidad o la misión de que la Unión Europea sea un Complejo de Seguridad Regional. El poco reconocimiento de su propia presencia no es un aspecto que ponga en duda la existencia del Complejo, siempre y cuando sea capaz de reconocer las amenazas que lo ponen en peligro. La Unión ha sido enfática en determinar, en primer término, su compromiso a la hora de erradicar las acciones delictivas ilegales de los diferentes grupos armados que amenazan con cambiar las entidades territoriales o políticas de los Estados miembros y, en segundo término, es sabido que desde el 2004, en el caso particular de investigación, ETA ha sido declarado como un actor terrorista, reconociendo su peligro existencial y lo imperativo que resulta otorgar mecanismos de respuesta institucionales para cumplir con dicho objetivo como organización.

Cuando existe el reconocimiento ante los peligros existenciales se evidencian interacciones positivas (respuestas) o negativas (inacción). La Unión se ha caracterizado por ofrecer una variedad de políticas y respuestas que no solamente pueden ser réplicas sino también entran en la categoría preventiva ante eventuales amenazas. De este modo, el calificativo para dichas interacciones es sobresaliente en la medida en que preparan e incitan a los Estados a las acciones particulares o conjuntas de los Estados.

Dentro de la teoría de Barry Buzan se puede realizar un análisis sistémico del Complejo de Seguridad Regional como un todo, como un actor unitario, además se puede llegar a un nivel particular, analizándolo desde sus características internas. El análisis sistémico nos permite inferir que la Unión Europea, como sistema regional, puede convertirse en un Complejo de Seguridad siempre y cuando sus amenazas particulares, aun sin directa interacción y participación de todos los miembros, sean un patrón de alianza en la lucha contra los mismos.

El reconocimiento sobre un peligro inminente como condición necesaria y suficiente le aporta un grado mayor de versatilidad, le permite la adaptación a situaciones que ponen a prueba la capacidad de reacción y respuesta. Las agencias

policiales de la Unión Europea y la cooperación binacional España – Francia se han encargado de hacer énfasis en su amenaza particular, aún cuando se encuentran dentro de un marco determinado que otorga estabilidad, y han sobrecargado los recursos informativos y operacionales necesarios para luchar contra el terrorismo de ETA, sabiendo que los demás Estados, aún sin estar directamente relacionados, secundan las posiciones políticas de los Estados que sí lo están.

Se reconoce la existencia de dos mecanismos en el acuerdo de cooperación para un tema determinado: las relaciones particulares y mutuo acuerdo entre los actores estatales y la obligatoriedad que otorga la amenaza común. En este caso particular, es indudable que ambas situaciones están profundamente relacionadas, la diferencia es el orden en el que se han presentado. Teniendo en cuenta los antecedentes a la cooperación binacional, la obligatoriedad la ha otorgado la amenaza común, la presión ejercida fue tan fuerte que generó una incipiente colaboración entre ambos Estados, después apoyada institucionalmente bajo las primeras políticas de seguridad interior que datan de la creación de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht.

Ahora bien, uno de los aspectos que determinan las relaciones en materia de seguridad al interior de un Complejo es la Distribución del Poder. La Distribución del Poder puede no ser un factor confiable de análisis debido a su relatividad. Esta característica no puede ser percibida de manera objetiva, no es una idea que impere sobre otras. A esto se le puede añadir su carácter inconsistente en el tiempo. La Unión Europea se encarga de cerrar el debate sobre la confiabilidad de la distribución del poder llevándolo más allá. Se destruye la relatividad del poder ostentándolo en sus instituciones y no en los Estados, lo que a su vez lo hace consistente en el tiempo mediante los compromisos supranacionales adquiridos cuya vigencia temporal no está entredicha.

Así pues, la Distribución del Poder dentro de la Unión toma una relevancia superlativa y puede ser un factor de análisis firme en la determinación de la existencia de un Complejo de Seguridad Regional. Según la Teoría, se evidencia que la Distribución del Poder es un determinante de las relaciones entre los actores

involucrados, ésta se basa en la concentración o en la difusión del mismo. La diferencia es cuán reconocibles sean los polos de poder dentro del Complejo, teniendo en cuenta que en la concentración se comprueba un polo visible y en la difusión, por supuesto, se crea una situación que carece de dicha característica.

Dentro de la Unión Europea, haciendo caso a un enfoque realista se puede concluir que el eje franco-alemán es sin duda el que ostenta las capacidades que le permiten una mayor concentración de poder. Dentro del enfoque institucional, el poder lo ostenta, por decisión de los propios Estados, el Parlamento y el Consejo Europeo, cuya organización plural y funcionamiento democrático da a entender, en contraposición al enfoque anterior, una difusión del poder. Finalmente, mediante la creación de políticas de seguridad interior, son las instituciones de la Unión, que concentran el poder de manera supranacional, las que tienen la misión de abogar por la difusión del poder entre los Estados.

Los conceptos prioritarios que dan forma al análisis posterior, en la transición del análisis puramente sistémico al análisis propio de las características al interior del complejo son la securitización de la amenaza, la internacionalización de la misma y la convergencia conceptual o de nociones de seguridad. De ahí que su análisis particular esté a continuación y separado del cuerpo teórico. Son especiales por dos razones, la primera porque acoge a los dos primeros conceptos y ejemplifican el primer y siempre más difícil paso para abrirse un nuevo camino y trascender. La segunda porque está relacionada con la convergencia que es la hoja de ruta, la guía que traza los pasos venideros y en la que se apoya el objetivo final, el punto de llegada.

La teoría de Barry Buzan define el Complejo de Seguridad Regional como un “conjunto de unidades, cuyos mayores procesos de securitización, desecuritización o ambos están tan enlazados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos unos aparte de otros”²⁴ Parecería lógico que la Unión Europea fuese considerada como un complejo de seguridad,

²⁴ Ver Buzan, Barry; Weaver, Ole y Wilde, Jaap de. *Security. A New Framework for Analysis*. 1998. p. 12. Traducción libre del autor.

puesto que el Consejo Europeo, como actor securitizador, declaró a ETA como actor terrorista en 2004, como medida discursiva que ratifica y acompaña la condición del actor securitizado. Para que el actor al que se le da la condición de amenaza existencial sea reconocido como tal es necesario que el cumplimiento del objetivo para el que fue creado signifique un peligro inminente para un objeto referente, en este caso, la integridad territorial y política del Estado español, y en consecuencia, de la Unión Europea.

Analizando el concepto de manera unitaria se puede decir que la teoría reconoce dos grandes momentos dentro de un Complejo de Seguridad Regional. El primero es la securitización o desecuritización, concepto que en otras palabras hace referencia a la priorización de un tema específico en la agenda de un actor internacional que lo reconoce como primordial para su supervivencia²⁵. En este caso, ha sido el actor securitizado el encargado de adquirir la prioridad en el contexto continental, extralimitando su participación en la realidad europea cuyo momento cumbre sigue siendo aquel atentado en marzo de 2004. El segundo momento incluye las palabras ‘analizados y resueltos’ haciendo referencia a los problemas de seguridad, que en últimas deben ser atribuidos a los Estados miembros del Complejo. Indivisibilidad tanto en la voluntad para iniciar un proceso previo de absorción de conceptos como en la capacidad y calidad de las respuestas otorgadas, basándose por supuesto en el convencimiento de la acción que se va a ejecutar.

El análisis de una amenaza incluye el reconocimiento del contexto, los actores y sus interacciones en una situación determinada, aquí el punto clave es el convencimiento de dichos actores, en este caso Estados miembros de una organización continental, para encontrar la necesidad de resolver o plantear respuestas a dicha amenaza de manera conjunta y eficaz. Para esto, es necesario internacionalizar el problema. Este concepto es el paso fundamental en la alteración del sitio que ocupa éste en la agenda de todos los Estados miembros, ya que en últimas se busca presentar un tema como prioritario, dando a entender las razones

²⁵ Comparar Buzan y Weaver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. pp. 70-87. Traducción libre del autor.

por las cuales debe ser considerado común y de esta manera disponer de soluciones conjuntas.

Para que se lleve a cabo el proceso se deben reconocer previamente las diferencias entre los mismos Estados y la poca importancia que puede tener, en principio, para los que no estén directamente amenazados, geográfica, ideológica o culturalmente por tal o cual amenaza. Desde el reconocimiento de lo que falta, de lo que no existe es desde donde se debe iniciar cualquier proceso de integración política y es el punto de partida para encontrar lo que llena dicho vacío.

Dentro de éste marco cabe la securitización regional de ETA, proceso cuyas consecuencias sobrepasaron lo meramente estatal y se ubicaron en un plano de importancia de mayor alcance. Además, están las iniciativas políticas que han sido examinadas anteriormente, las mismas que han permitido a los Estados adelantar el proceso de internacionalización porque había la capacidad de desarrollar desde el plano regional respuestas congruentes y eficaces. Había quién recibiese el testigo del otro lado y aún más importante, se sabía qué hacer con él una vez obtenido.

No hay que estancarse allí en el solo planteamiento del nuevo camino, el objetivo final es llegar a la elaboración de una noción de seguridad que adopte lineamientos y respuestas para la erradicación de amenazas presentes dentro del territorio de la Unión y la internacionalización es solamente el inicio del siguiente nivel. Este es un largo proceso, casi simbiótico, que tiene como fin la unión de dos momentos totalmente opuestos y distantes, para el cual la Unión Europea utiliza el término de convergencia. La convergencia es definida como un paso de transición, un puente en construcción que una vez esté en funcionamiento habrá conectado la diferencia absoluta de intereses nacionales con la unificación de criterios entre Estados en un tema determinado.

La pregunta ahora es ¿Hay motivos para creer en la convergencia? Si bien creer en absolutos teniendo en cuenta que se está evaluando un contexto, un proyecto específico que partió hace un par de décadas, es bastante ambicioso, los Estados que van a recorrer el camino para llegar allí se están armando de herramientas para

sortear las dificultades que plantee el camino. Las políticas de seguridad interior son esos instrumentos de defensa y acción que van a estar listos cuando sean necesitados.

Los conceptos teóricos, explicados a continuación, darán las pautas para evaluar en qué medida las políticas de seguridad interior de la UE pueden ser consideradas como el primer paso en la creación de un Complejo de Seguridad Regional.

La adyacencia geográfica²⁶ es el aspecto fundacional que permite evaluar la presencia de los Complejos de Seguridad Regional. La relación y comunión geográfica de los actores involucrados es una necesidad existencial. Por supuesto, para que la base fundacional de una teoría se convierta en un peligro potencial debe estar íntimamente relacionada con el actor securitizado. Es decir, esta adyacencia es importante siempre y cuando signifique que la amenaza pueda trasladarse rápidamente al interior de las unidades del Complejo y sea capaz de poner en riesgo la seguridad del mismo haciendo uso de su movilidad internacional. En Europa, gracias al espacio Schengen de libre circulación, es fácil lograr grandes movilizaciones tanto individuales como colectivas de cualquier tipo, sobretodo entre dos regiones específicas en dos Estados diferentes, el País Vasco español y el occidente de Francia.

Un ejemplo claro de cómo la adyacencia geográfica y el Espacio de Libre Circulación Schengen pueden ser usados para intensificar las actividades delictivas de ETA es la utilización de los Zulos. Un Zulo es, en lengua vasca, la palabra designada para los agujeros o huecos. En contexto, es el sitio usado por los integrantes de ETA como deposito de armas y demás artículos necesarios para la elaboración de explosivos. Pues bien, estos lugares, pueden ser casas, apartamentos o simplemente hoyos en el suelo, están a ambos costados de los pirineos y sirven como almacenamiento de los elementos que no pueden ser traspasados de manera completa de un Estado a otro para las acciones subversivas. Este espacio permite el traslado de

²⁶ Comparar Buzan, Weaver y Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. pp. 10-12. Comparar también Buzan y Weaver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. pp. 12 y 30. Traducción libre del autor.

los individuos de manera fácil de un Estado a otro, de un Zulo a otro, donde encuentran fácilmente alojamiento y refugio temporal para planear los siguientes actos terroristas. La cooperación binacional en este aspecto ha sido descomunal, tanto que en 2009 en tan sólo una semana hubo el descubrimiento de 10 Zulos en territorio francés en cooperación de la policía local con la Comisaría General de Información española.²⁷

Algunas ubicaciones, difundidas en Google Maps,²⁸ de los Zulos etarras ya encontrados en Francia evidencian la cercanía de estos con la frontera española, demostrando entonces que el espacio Schengen de libre circulación es usado para ir más allá de la frontera, en territorio francés, en primer termino para crear estos Zulos, en segundo para usarlos como alojamiento temporal del material de la organización y en tercer término para comandar desde allí las actividades terroristas a pequeña o gran escala.

La Teoría identifica los componentes claves de un complejo de seguridad regional teniendo en cuenta en primer lugar, *la disposición de las unidades* y *la diferenciación entre ellas*, en segundo, *los patrones de amistad y enemistad* y *tercero, la distribución del poder entre las unidades principales*²⁹. La disposición de las unidades, en este caso de los Estados, en un nivel más implícito está demostrada en la apropiación y adopción de todos los mecanismos políticos evaluados y analizados en el capítulo anterior.

La disposición de las unidades y la diferenciación entre las mismas son dos conceptos que van íntimamente ligados, son complementarios. La voluntad de crear, de fomentar la existencia de un concepto, por furiosa obviedad reconoce su inexistencia y puede contemplar las diferentes nociones que de él se tienen. La Unión Europea desde su creación ha tenido que luchar contra las dificultades que conlleva la creación e instauración de un paradigma, el paradigma europeo. Tener la visión de

²⁷ Ver “Desmantelados diez 'zulos' de ETA en Francia en una semana” 2009. *Diario El País*. Documento electrónico.

²⁸ Ver Google Maps. Ubicación de zulos etarras en territorio francés. Documento electrónico.

²⁹ Ver Buzan, Weaver y Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. p. 13. Traducción libre del autor.

un continente unido bajo unos parámetros mínimos en diferentes aspectos, entre ellos la noción seguridad interior, es la expresión de la convicción y el reconocimiento de la disparidad desde la que se elaboró el punto de partida.

La firme apropiación de Europol, en 2007, como mecanismo para la creación de una red formal para hacer frente a estas amenazas es una evidencia entre muchas de la disposición de llegar al objetivo de seguridad común por parte de los Estados miembros de la Unión. También, evidencia el reconocimiento de la diferenciación política entre los Estados y la necesidad de los mismos de unificar los criterios en materia de seguridad. Para esto es necesaria su predisposición con el fin de realizar los esfuerzos económicos y políticos que sean ineludibles para llegar al objetivo.

El programa de Estocolmo (2010 – 2014) es un proyecto a largo plazo en materia de seguridad interior que apoya lo mencionado anteriormente. Este programa no solamente reconoce el trabajo previo de la Unión en la creación de una noción de seguridad común, lo justifica y lo lleva más allá. Su ejecución, aprobada por los jefes de Estado de los Estados miembros como plan empleado a futuro es la representación del esfuerzo institucional de la Unión para cerrar el debate acerca de la diferenciación de los actores y sus doctrinas particulares de acción. Este programa tiene en sí mismo la capacidad para completar el trabajo iniciado en el Tratado de Maastricht y aportar continuidad, hacer énfasis en la necesidad de una noción común que los Estados deben adquirir y apropiar.

Los patrones de amistad o enemistad dentro de un Complejo de Seguridad Regional no solo están determinados por la distribución del poder que termina por definir el balance de poder de una región particular, también dependen en gran medida de la identidad política, la etnia, las conexiones históricas, sean estas positivas o negativas, y la zona geográfica en la que se está elaborando el análisis³⁰. Estos patrones son finalmente los que explican las relaciones entre los Estados y los actores que participan del Complejo de Seguridad Regional y definen el carácter de la seguridad que allí se evidencia.

³⁰ Comparar Buzan, Barry. *People, States and Fear*. 1991. p. 191. Traducción libre del autor.

Es sabido, a partir del capítulo anterior, que la cooperación binacional entre Francia y España para hacer frente a ETA se ha manejado durante el periodo de creación de la Unión Europea como la conocemos hoy dentro de un contexto de confianza y ayuda mutua. La conexión histórica de los dos Estados en cuanto al terrorismo vasco fue, en un primer momento, poco precisa, pero desde Bruselas se aportó un marco de acción y estabilidad que de una u otra manera instó, con la entrada de las políticas de seguridad interior, a una cooperación, explícita como la discursiva e implícita como la colaboración entre policías nacionales y Europol, para aumentar la percepción de seguridad de sus ciudadanos.

La identidad política en el contexto europeo, más allá de la inclinación política de sus representantes a lo largo de estas dos décadas, está establecida de manera clara. Ninguno ha visto en la Liberación Vasca, tanto en el territorio español como en el francés, una opción política real y una reclamación justa. La insistencia incesante de la Unión por la integración no permite secesionismos, y mucho menos de manera delictiva e ilegal, así que ambos Estados se han visto inmiscuidos en un ambiente que ha hecho el trabajo de unir de manera indirecta sus conceptos de seguridad en cuanto a este apartado específico. El paso siguiente, la cooperación binacional, ha sido propio y satisfactorio.

La etnia y la zona geográfica como determinantes de los patrones de amistad y enemistad son especialmente importantes en Europa. En contraposición al pasado siglo XX, la Unión Europea pretende que la diversidad sea un factor de unión, que sean los aspectos comunes los que primen sobre los diferenciadores. Se pueden incluir ambos dentro de un mismo análisis, la razón es que el aspecto asociativo de la organización busca precisamente que independientemente de su tradición particular, la etnia Vasca, Germana, Franca, Latina, etc. se puedan simplificar a la consideración de lo ‘Europeo’, tomando como sustento fundacional el territorio o la zona geográfica en la cual coexisten. Los nexos raciales o de identidad (religión) son factores que contribuyen y pueden sugerir un grado mayor de

atención mutua entre Estados al interior del Complejo de Seguridad Regional y de una manera u otra legitimar una intervención política en temas de seguridad.³¹

Por supuesto, esta idea se puede transpolar al aspecto político propio de la investigación; la misión final de la Unión Europea con las políticas de seguridad interior es que se reconozca que las amenazas por particulares que puedan ser, deben ser reconocidas como conjuntas buscando en ellas los aspectos unificadores, y se debe llegar a una posición política, discursiva y activa común mediante los procesos que se han mencionado anteriormente.

Barry Buzan afirma que los complejos de seguridad pueden sufrir alteraciones por determinados hechos o momentos que generen cambios en el interior del complejo. Para valorar la influencia de las alteraciones a la dinámica es necesario tener en cuenta cuatro puntos de análisis: Mantenimiento del statu quo y transformación interna. A la primera se le puede definir como la situación en la cual la estructura esencial del Complejo de seguridad, con su Distribución del Poder se mantiene intacta y la segunda es la situación en la cual la estructura esencial cambia dentro del contexto de sus fronteras. Ese cambio puede llegar como resultado de un cambio en la Distribución del Poder.³²

Los hechos terroristas del 2004 generaron una alteración dentro de la percepción de seguridad al interior de la Unión Europea, dotaron a la organización supranacional de argumentos para acelerar la transformación interna en torno a la doctrina de seguridad iniciada en 1993 con el Tratado de Maastricht y consolidada con una versión mas elaborada de un Modelo de Seguridad Europeo capaz de proteger a los ciudadanos del terrorismo y otras amenazas. El ataque a una de las capitales más importantes de la Unión desató una percepción de vulnerabilidad ante ataques terroristas y sirvió de plataforma para la realización de una transformación interna en las políticas de seguridad.

Para Buzan, los anteriormente mencionados cambios en la Distribución del Poder pueden ser significativos, no significativos o medianamente significativos.

³¹ Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 196. Traducción libre del autor.

³² Comparar Buzan. *People, States and Fear*. pp. 193-194. Comparar también Buzan y Weaver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. pp. 46-47. Traducción libre del autor.

Esto es definido por las consecuencias que eventualmente traerían de llevarse a cabo en su totalidad. Se sabe que el objetivo final de ETA es la independencia del territorio Vasco del Estado español y su formación como nación independiente. Teniendo en cuenta que desde la instauración de la democracia en la década del ochenta, ha sido una política de Estado, no de gobierno, mantener la constitución territorial española, la secesión de una parte del Estado español terminaría por desmembrar, por efecto domino, el resto de su territorio potenciando a las comunidades autonómicas y alterando la constitución del territorio, debilitando políticamente al Estado.

Un caso de esta magnitud al interior de la Unión Europea generaría una percepción de desconfianza en las instituciones continentales que fracasarían en la prevención y defensa de la integridad de uno de sus Estados miembros más importantes a manos de una organización terrorista. Este cambio sería catalogado como significativo y podría alterar la Distribución del Poder, en este caso, ostentado, como se mencionó anteriormente, en las instituciones de la Unión.

Los Complejos de Seguridad resultan por interacciones entre los Estados, interacciones que no son más que respuestas a una profunda preocupación acerca de su ambiente particular, su contexto y la relación con su seguridad. Los Estados, en primer medida, afrontan esta preocupación desde el reconocimiento de la anarquía internacional, desde la falta de gobierno e intentan crear relaciones particulares.³³ Pues bien, la Unión Europea partió desde allí y ha otorgado tal grado de institucionalidad a lo largo de su crecimiento y expansión que ha creado un ambiente jerárquico de gobernabilidad que apunta en el futuro a la unión política.

Finalmente, la teoría plantea el concepto de exclusión, que explica cómo es factible la priorización de las amenazas al interior del complejo y de qué manera se puede hacer frente a las mismas cuando éstas no son totalmente regionales. El manejo de éste concepto, en caso de que la internacionalización de la amenaza no sea efectiva, es decir no involucre a todos los Estados, permite hacer frente a la misma de manera más específica y particular.

³³ Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 191. Traducción libre del autor.

Este concepto da pie para dar con la conclusión del capítulo, porque teniendo en cuenta el análisis anterior se puede inferir que la Unión Europea es un Complejo de Seguridad en construcción. En construcción porque tener las características o cumplir con ciertos requisitos para ser, para convertirse no implica que la transformación esté completa. Lo que finalmente demuestra hasta qué punto un proceso está terminado, son las acciones basadas en dichos conceptos aplicados, usar cada característica para generar respuestas. Estas respuestas estarán íntimamente ligadas con la exclusión como concepto base.

3. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE Y DE LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN.

Después de elaborar un análisis sobre, en primer término, el tipo de políticas de la Unión Europea en lo referente a la seguridad interior, teniendo en cuenta que con ello se busca saber qué tipo de medidas se han planteado, cuál es su funcionamiento y cuáles son los objetivos por los que fueron creadas, era necesario contrastar los fenómenos observables con la teoría para, en segundo término, comprender y entender por qué se han producido dichas políticas y cuál es la razón de su existencia.

Ahora bien, éste capítulo consta de dos partes para completar la investigación. La primera es la encargada de analizar la efectividad ¿Por qué es posible afirmar que los procesos políticos que se han llevado han sido efectivos? ¿Es correcto afirmar que las respuestas, discursivas o activas, a fenómenos observables por parte de la Unión Europea corresponden a la creación, aún incipiente, de un Complejo de Seguridad Regional? La segunda está directamente relacionada con el conocimiento del camino por el cual los Estados deben atravesar para la elaboración y cambio de su política exterior, teniendo en cuenta que el fin de la misma es la convergencia de los términos que determinan y configuran los lineamientos de acción de cada uno.

Para dar paso a la primera parte, la elaboración del análisis de la efectividad de las políticas de seguridad interior, es necesario definir el concepto del que se partirá con el fin de diferenciar el análisis que este capítulo refleja en el estudio de las políticas de seguridad interior como régimen regional en términos de las relaciones internacionales. Se tomará la definición de Volker Rittberger, académico dedicado a la teoría de regímenes internacionales, en la que se afirma que “un régimen es efectivo en la medida en que los miembros se cobijen bajo las normas y

reglas propuestas”³⁴. Elaborando un análisis de la definición sustraída, se puede inferir que la efectividad de un régimen está en la creación evidente de un punto de quiebre en la forma en la que actúan los Estados antes y después de formar parte del mismo y es desde allí desde donde se establecerá el punto de partida.

La efectividad de las políticas de seguridad interior de la UE, como ya fue mencionado, se evidencia en el cambio real que causaron en la noción de seguridad de los Estados miembros de la organización. Cambios reales entendiendo que los Estados, en el tema de seguridad, adoptan un nuevo paradigma, una nueva concepción que reemplaza a la existente y la dota de nulidad. Este cambio debe ir dirigido a lograr la convergencia de las nociones particulares para que el nuevo paradigma tenga sentido. La convergencia puede observarse de manera discursiva u operacional.

3.1. CONVERGENCIA DISCURSIVA

El gobierno alemán, actor fundamental en el crecimiento en todo sentido de la organización, y que por supuesto es uno de los propulsores directos de la integración como mecanismo de expansión política del carácter ‘europeo’, afirma que “la expansión y el crecimiento horizontal de la Unión permitirá expandir el área en el cual la cual gobernará la libertad, la seguridad y el reino de la ley.”³⁵ Complementa afirmando que esta expansión fortalecerá a la organización en la guerra contra las amenazas, entre ellas el terrorismo, que la ponen en peligro.³⁶

La declaran de uno de los Estados fundadores de la Unión Europea, que cuenta con sus amenazas particulares, como cualquier otro Estado, deja entrever el grado de compromiso con la integración europea y la capacidad, por lo menos inicial,

³⁴ Ver Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger. *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*. Mershon International Studies Review Vol. 40, No. 2 1996, p. 178 Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁵ Ver Gobierno Federal alemán. Issues – Europe. “Las ventajas de una Europa ampliada”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁶ Comparar Gobierno Federal alemán. Issues – Europe “Las ventajas de una Europa ampliada”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

de lograr una armonización de las nociones de seguridad y por ende una apropiación de manera indirecta de los intereses de los Estados vecinos. Claro, teniendo en cuenta esto como una forma de extender territorialmente los valores de la Unión, siendo esta la carta de presentación de lo que significa pertenecer a la organización, representa la unión, la comunión. La invitación a la certidumbre y la confianza. Del discurso al hecho particular hay un vacío que por supuesto no deja de ser evidente, pero la cooperación desde lo político, desde la palabra, es el primer paso para la consolidación de un camino que ya ha sido trazado.

El ministro de Relaciones Exteriores de Estonia en el año 1997, 7 años antes de que el Estado al cual representa ingresase en la Unión Europea, pronunció un discurso en la Academia Diplomática de Madrid en el que se dirige en términos que resultan interesantes de analizar. En referencia a las amenazas existenciales de la Unión, afirma que “ningún país europeo puede ya distanciarse de tales peligros da lo mismo qué tan local o regional sea su apariencia. El estilo ‘por suerte esto no nos incumbe’ pertenece a la política de seguridad del pasado. La seguridad en Europa es indivisible en su sentido más directo.”³⁷

Puede decirse que el discurso carga en sí mismo una agenda política y que el motivo de su locución, precisamente en Madrid, no es otro que demostrar la intención firme de apropiarse de los principios, en su momento propuestos y proyectados al futuro, de la Unión Europea y con ello estar más cerca del ingreso que posteriormente logró en 2004. Este argumento no está para nada lejos de la realidad, pero lo que debe ser tomado en cuenta es precisamente la intención de apropiarse de ciertos principios hasta esa fecha desconocidos para los Estados no miembros y cuya importancia en la agenda exterior de Estonia era prácticamente nula. El cambio, la adscripción a un nuevo paradigma, la modificación de una forma de actuar y pensar empieza con la intención y el reconocimiento del lugar político al que se plantea llegar.

Dentro del marco actual de la política europea, que está encaminada a la

³⁷ Ver Ministerio estonio de asuntos exteriores. “La Unión Europea y la política de seguridad en el siglo XXI”. 1997. Documento electrónico.

convergencia e integración económica, los jefes de Estado y gobierno de Francia y España han hecho también hincapié en la necesidad de no olvidar los demás aspectos que les competen como Estados, la seguridad no debe ser olvidada. Es sabido que la relación en materia de seguridad es de larga data, además ha demostrado ser de gran utilidad para ambos Estados. Mariano Rajoy, jefe de gobierno español, ha recibido a François Hollande en la casa presidencial en Madrid, en la primera reunión formal desde que asumiesen como jefes de Estado y gobierno y éste último ha respondido al reconocimiento del entrante gobierno con el mantenimiento discursivo de la cooperación binacional para la lucha de ambos Estados contra ETA dentro del marco de la Unión Europea.³⁸

Un tema de aparente segundo plano en la política europea actual mantiene la vigencia en la agenda binacional por medio del discurso ejercido como un mecanismo de reactivación. No abandonar este medio de acción le ha permitido a los Estados directamente relacionados continuar con las acciones conjuntas para hacer frente con acciones concretamente policiales para mantener el continuo debilitamiento de la amenaza que los reúne.

En este contexto, la policía francesa, en Aquitania el 28 de Mayo de 2012, ha capturado al jefe de del aparato militar de ETA Oroitz Gurruchaga y a Xabier Aramburu, participante de atentados terroristas en el 2008 en el País Vasco español y radicado hace dos años en la región francesa.³⁹ Datos provistos por el Ministerio del Interior francés, cuyo representante Manuel Valls, de origen español, en su visita a Madrid ha afirmado que “la cooperación binacional debe continuar hasta la disolución completa de ETA”⁴⁰

El colectivo vasco ha anunciado por medio de un comunicado que plantea la solución del conflicto territorial por medio de una negociación a tres bandas contando con el gobierno español y francés. Estos últimos han mantenido la distancia

³⁸ Comparar “Rajoy y Hollande redoblan la presión sobre el Banco Central Europeo” 2012. *Diario El País*. Documento electrónico.

³⁹ Ver “Detenido el jefe del aparato militar de ETA, según Interior” 2012. *Diario El País*. Documento electrónico.

⁴⁰ Ver “Manuel Valls réclame la ‘dissolution’ de l’ETA, 2012. Euskal Irrati Telebista. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

y, como ya mencionó el Ministro del Interior francés, no habrá ningún tipo de negociación a menos que haya una rendición efectiva y real a las armas.⁴¹ Este nuevo golpe a la organización secesionista ejemplifica la forma en la que convergen, ya no sólo las nociones de seguridad, que en este caso están ligadas a un problema común, sino también el modelo discursivo y el modelo operacional.

Es evidente que las políticas de seguridad interior de la Unión no solamente han creado un cambio en la forma de concebir la seguridad dentro de la organización, es decir, han creado cambios en los actores que las ejecutan – los Estados - sino también han creado cambios en los actores para las que fueron elaboradas. Los actores securitizados, que son en últimas los objetivos de las políticas de seguridad, han visto su margen de acción reducido de manera drástica y su posición política se ha visto modificada.

La lucha frontal, militar, la han perdido y ésta es una reivindicación de la manera en la cuál la Unión Europea ha decidido manejar su seguridad interior. El concepto de efectividad, por extensión, comprende resultados externos, ajenos a los Estados que ven como su noción de seguridad se modifica una vez adoptados ciertos lineamientos de acción, ya que de manera intrínseca se está reconociendo que hay una razón por la cuál adoptan dichos lineamientos, esa razón, ese actor culpable del cambio también debe sufrir alteraciones tanto en su comportamiento como en su discurso y es, claramente, lo que los hechos han reflejado.

3.2. CONVERGENCIA OPERACIONAL

Más allá de la cooperación binacional, sustentada en el marco europeo de seguridad, la Unión ha dotado a las agencias encargadas de la seguridad interior de la Unión Europea de mecanismos más organizados, con el fin de complementar la acción política particular de los Estados miembros. Un ejemplo de estos mecanismos de acción colectiva son los JIT's. Estos equipos son una “forma especial de asistencia

⁴¹ Ver “ETA a désigné une délégation pour un dialogue avec Paris et Madrid” 2012. Euskal Irrati Telebista. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

más allá de las fronteras fijada por un tratado o un acuerdo entre las autoridades judiciales o policiales de al menos dos Estados”⁴² Un JIT es un recurso que puede ser utilizado para cualquier tipo de casos, sean estos de gran envergadura o más particulares. Estos grupos son necesariamente propuestos, nacen de la voluntad e intención de los actores que así lo requieran. Estas iniciativas pueden ser tanto de los Estados miembros como de Europol y/o Eurojust. Además, pueden ser la base operacional para la instauración de una cooperación futura dotando de institucionalidad y periodicidad a la misma.⁴³

Estos JIT’s constan de una base jurídica establecida en el año 2000 bajo la convención de asistencia mutua legal entre los Estados miembros de la Unión, específicamente el artículo 13 del texto resultante de aquella convención.⁴⁴ Posteriormente, se le adhirió al texto inicial, mediante un protocolo, un artículo determinando los actos específicos en los que puede ser usado. Europol y Eurojust actúan dentro del marco de los JIT’s brindando asistencia informacional y técnica, además de aportar un marco de confianza y calidad en las investigaciones que facilita la labor de los actores involucrados.

En 2008, en Francia, la policía nacional encontró actividades delictivas relacionadas con el lavado de dinero y perpetradas en su territorio por una organización internacional cuyos miembros tenían nacionalidad búlgara. La policía francesa, por medio de Europol, solicitó a la policía nacional búlgara información analítica sobre las actividades de sus nacionales. Las instituciones competentes lograron gestionar la asistencia legal mutua entre el Estado requirente y el Estado requerido, lo cual derivó en la detención de los miembros de la organización con la ayuda técnica, operacional y analítica de Europol.

Esta cooperación sentó el precedente para la formación de un JIT entre el Estado francés y el Estado búlgaro. Se estableció el documento oficial por medio de

⁴² Ver Lilova, Mariana. “Joint investigation teams /JITs. The role of Eurojust and Europol in establishing and supporting JITs”. 2009. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴³ Comparar Lilova, Mariana. “Joint investigation teams /JITs. The role of Eurojust and Europol in establishing and supporting JITs”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁴ Ver Statewatch. Monitoring the state and civil liberties in Europe. “MLA Convention”. 2000. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

la asistencia legal de los representantes de ambos Estados utilizando Eurojust, la cual fue el vínculo entre las autoridades competentes de ambos Estados. Las consecuencias de la creación de esta modalidad de cooperación internacional están ligadas a la velocidad operacional, sobretodo en la asistencia legal mutua en eventos futuros y la flexibilización de los procedimientos procesales en materia judicial.⁴⁵

Las políticas de seguridad interior de la Unión Europea han dotado a los Estados miembros de diferentes mecanismos para actuar, les han abierto el campo de acción y les han inmiscuido en un marco flexible, capaz de crear respuestas inmediatas a las diferentes preguntas que se puedan presentar. En la política internacional ésta flexibilidad es nula, no es posible interactuar con plena confianza porque el Estado es un actor unitario y egoísta que decide según su interés. Por contraste en la Unión Europea, si bien los intereses particulares existen, éstos intereses están determinados por el bien de la organización supranacional, están subordinados a un interés general que no limita, que no ahoga, sino que se expande y delega.

En la Unión Europea las respuestas a los problemas existenciales en materia de seguridad ya están creadas, es más, se moldean, se precisan y se utilizan de acuerdo al contexto y al lugar en el que van a ser aplicadas. Eso permite la variedad de mecanismos de acción con los que cuentan los Estados, encontrar la forma, los medios para llegar al objetivo de la seguridad, un camino con un final inalcanzable pero que es necesario recorrer como medio para la protección del cada actor parte de la organización continental.

Se puede concluir que alcanzar una comunidad de intereses absoluta es una utopía, por ende ha buscado crear los mecanismos de acción necesarios para que en caso de presentarse una amenaza que demande la participación de dos o más miembros, los Estados tengan los medios y sobretodo la determinación e incentivación de actuar de manera conjunta. Más que una apropiación perfecta el objetivo es la traducción a un mismo idioma de las amenazas particulares.

⁴⁵ Comparar Lilova, Mariana. "Joint investigation teams /JITs. The role of Eurojust and Europol in establishing and supporting JITs". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Convergencia si, pero no entendida desde el absolutismo, ya que la unidad total que impone tiende a suprimir, sino desde la pluralidad de nociones que apuntan juntas a un mismo objetivo. De manera real es imposible que los intereses particulares de los Estados se subordinen a la agenda de los demás, el interés es lograr que se subordinen a los de la Unión, es decir, a la disminución del riesgo de la comunidad de sucumbir a cualquier amenaza interior.

Así pues, el Complejo de Seguridad Regional europeo debe tener una serie de conceptos que den amplitud, que abarquen las diferentes nociones propias de los Estados miembros y no eliminen las particularidades de las mismas. Además, debe tener un carácter flexible, entendiendo esto como la capacidad para tomar diferentes formas según se presente la amenaza. La flexibilidad no implica la falta de criterios claros, por el contrario, va a necesitar de esos criterios para saber en qué momento y de qué manera tomar una u otra dirección para atender tal o cual amenaza.

Las respuestas otorgadas por la Unión Europea, teniendo en cuenta hasta hace dos décadas la inexistencia de una doctrina de seguridad interior, han demostrado una velocidad de crecimiento descomunal. Todos los aspectos mencionados anteriormente han dejado clara evidencia de la relación existente entre los Estados miembros de la Unión, el grado de implicación y complicidad que han alcanzado y que les ha permitido establecer la hoja de ruta, no sin dar los primeros pasos, para la creación de un Complejo de Seguridad Regional capaz de hacer frente, en conjunto, a amenazas particulares al interior de sí mismo.

Ahora bien, es necesario explicar el proceso racional que lleva a cabo un Estado para determinar la manera en la que cambian, contrastan y convergen su política exterior y su política interna. Hacer un seguimiento de este proceso es fundamental porque llevará a entender por qué razón los Estados acceden a modificar, en este caso, su noción de seguridad bajo el amparo de una organización internacional y detallar el proceso de conversión de una organización de Estados en un Complejo de Seguridad Regional.

3.3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN

Los Estados miembros de la Unión Europea, dentro de los procesos adelantados en el cambio de noción de seguridad, están inmersos en las dificultades que les plantean las dinámicas políticas al interior de la región. Estas dinámicas evidencian la complejidad que tienen los Estados a la hora de lograr una convergencia en sus intereses nacionales y la política europea.

Los Estados se encuentran con dos fenómenos diferentes: Las dinámicas al interior de sus Estados y las dinámicas externas, al interior del Complejo de Seguridad; el objetivo final, además de ser por definición la función del Estado, es lograr la reconciliación de ambas fuerzas.⁴⁶ Este proceso ya ha sido completado en alguno de los aspectos que rigen el amplio concepto de política exterior. Las dinámicas internas a las cuales se enfrentan, por ejemplo, España y Francia han hecho mella en la armonización de una complementariedad en términos de seguridad.

Desde los procesos de cooperación binacional como factor particular y por el contexto estructural que da la Unión Europea se evidencia que se ha instaurado la necesidad de luchar contra la amenaza que significa el terrorismo etarra, de manera constante en el tiempo, como políticas de Estados. Al mencionar la seguridad estructural que provee la Unión Europea se infiere que es un factor de confianza para los Estados miembros contar con un contexto que limite la anarquía, el caos y establezca patrones de comportamiento que, sin duda alguna, hacen que el proceso gradual de conversión de las nociones de seguridad, al ser parte de un proyecto político, tenga un objetivo claro.

La conversión de las políticas de seguridad internacional, más que todo entre Estados que no comparten intereses reales, es el desafío de la Unión Europea. Este desafío pasa por la racionalidad de la decisión, es decir, los Estados están plenamente conscientes de las variantes que les ofrece la organización internacional

⁴⁶ Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 329. Traducción libre del autor.

y elaboran su juicio de una manera u otra basándose en cuán beneficioso es una actitud cooperativa o unilateral. Es sabido que ahondar en la política internacional tiene como principal ventaja la asociación de intereses con un fin determinado.⁴⁷ El fin de la política internacional, esa política que llama a los Estados a salir de sí mismos, es convencerlos del mayor beneficio de la cooperación. Esta es la opción más racional, ya que se infiere que si la amenaza no ha sido detenida es porque las capacidades propias, ya sean políticas o militares, son insuficientes. La asociación permite que las capacidades con las cuales se puede afrontar la amenaza se multipliquen lo cual potencia las posibilidades de eliminarla mediante la acción conjunta.

Si la política es tomada como un fin, no será lograda. La seguridad completa y total no existe en un sistema anárquico y por ende aferrarse a esa meta como una aspiración real es condenarse a sí mismo a perseguir un objetivo imposible⁴⁸. La Unión Europea supera el debate de las políticas como fin en sí mismas, ya que a lo largo de esta investigación ha sido evidente que las medidas han sido tomadas como un camino que llevará de manera gradual a la elaboración de un mecanismo de acción conjunto y estable, basándose en la convergencia de las nociones de seguridad de los Estados miembros, capaz de hacer frente a las amenazas que la ponen en peligro existencial.

Los objetivos aparentemente utópicos se alimentan de las pequeñas señales que son tomadas como estímulos, como esa luz diminuta que señala el camino a seguir, un camino con un final tan lejano en el tiempo que parece inalcanzable. Esas señales son los cambios reales, supuestamente pequeños pero cuya profundidad sólo el tiempo podrá definir y, finalmente, juzgar.

El proceso de crecimiento de la Unión Europea comprende también el aspecto político, el objetivo es lograr que los Estados miembros tengan dentro de sus consideraciones los mismos mecanismos de acción política y, mediante ellos, puedan acercarse a las medidas deseadas por la organización en torno a temas como la

⁴⁷ Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 334. Traducción libre del autor.

⁴⁸ Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 330. Traducción libre del autor.

seguridad. El primer paso fue la definición y el reconocimiento de las amenazas de la Unión, comprender dentro de un mismo marco los objetivos en materia de seguridad de una organización de, en su momento, 25 Estados fue una tarea con un alto valor simbólico. En la política internacional, los mensajes dados discursivamente o, yendo más allá, mediante medidas determinadas tienen una agenda definida y cargan consigo mismos un fin legislativo y político.⁴⁹

Este fin político planteó un triunfo, que un continente históricamente más ligado a la guerra entre pares que al reconocimiento de la importancia de la región como un todo, haya definido las amenazas que ponen el peligro su seguridad existencial, está implícitamente reconociendo que la noción de seguridad que tiene la Unión Europea es indivisible, es decir que el todo es más que la suma de sus partes. Se puede argumentar que es una noción amplia, indefinible y por ende vaga en un sentido explicativo, pero esa no es una condición suficiente para cuestionar su existencia. La amplitud del concepto es un efecto secundario por la extensión de la organización y, siendo ambicioso, es una ventaja, ya que incluye de manera general las diversas variantes que puede tomar una amenaza existencial y que una organización con fines políticos no puede ni debe ignorar.

Uno de los objetivos de la seguridad interior es la lucha contra las organizaciones criminales, ya sean organizaciones cuyo fin es el terrorismo en sus diferentes vertientes, el narcotráfico y la trata de personas o cualquier otro tipo de tráfico ilegal. La mejor forma para contrarrestar estas organizaciones, que como ETA, operan dentro del territorio de la Unión es mediante la conformación de una fuerza policial que logre identificar y responder a los focos de acción de grupos ilegales que se manejan dentro de círculos bajos inalcanzables para las políticas globales. Lela Janashvili, investigadora georgiana del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de Barcelona afirma que la necesidad de “crear cuerpos policiales fuertes y bien preparados para combatir el crimen organizado es un presupuesto básico para

⁴⁹ Ver Vitorino, António. “En el camino de un espacio común de seguridad interior” 2001. Prensa Europa. Documento electrónico.

garantizar la eficacia en la lucha contra las organizaciones criminales.”⁵⁰ La Unión vio en la adscripción de manera permanente a Europol dentro del seno de la organización la expresión fáctica de esta necesidad.

La necesidad de establecer un mecanismo práctico ante una realidad teórica es el fin, el objetivo de cualquier planteamiento o paradigma. La opción práctica de las políticas de seguridad interior no puede recaer sobre Europol, por lo menos no de manera enfática. Europol es el instrumento usado por la Unión Europea para iniciar el proceso de convergencia conceptual, pero el objetivo es el Estado como unidad. Estos son los que reciben el impacto de las políticas, los que alteran su comportamiento y los actores que dan sentido práctico real a la teoría, a la política como regla, como planteamiento.

La transformación hacia un nuevo contexto estructural, en un paradigma racional, infiere que los procesos anteriores fueron de una u otra manera insuficientes y que la adopción de unos principios políticos será beneficiosa para el Estado que se adhiere a ellos. Los principios a los cuales se adscribe están planteados para el futuro y su proceso es embrionario pero la base política y normativa sobre la que se sustentan dan tal fuerza al proyecto que la decisión más que ser una necesidad termina por ser una convicción.

El contexto estructural del que se ha hablado en la investigación hace referencia a aquellas intervenciones, ya sean discursivas, políticas, normativas o fácticas, hechas por la organización internacional, en este caso la Unión Europea, que han permitido que un proceso se lleve a cabo en la certeza y la confianza. El valor de este contexto sólo es comprendido profundamente cuando se entiende el carácter anárquico y caótico del sistema regional anterior a su existencia.

En un artículo de opinión, el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, se refiere a la indivisibilidad de las amenazas en la Unión y en referencia específica a la Estrategia de Seguridad Europa de esta manera:

⁵⁰ Comparar Janashvili, Lela. “La seguridad como elemento de la construcción europea del siglo XXI”. Instituto de ciencias políticas y sociales. Universidad Autónoma de Barcelona. 2011. Documento electrónico.

Para empezar, (La Estrategia de Seguridad Europea) señala la primera vez que Europa ha definido con palabras propias cuáles son las amenazas contra su seguridad. La identificación común de las amenazas será la base para la futura acción común. En segundo lugar, confirma que existe un amplio consenso europeo sobre la forma en que debemos responder a estas amenazas: garantizando un multilateralismo efectivo, construyendo relaciones de vecindad estables y actuando rápidamente para resolver las causas del conflicto.⁵¹

Como medida estructural aporta las bases para la actuación estatal y define el tipo de amenazas que la Unión considera existenciales. Genera consenso y difunde los medios con los que los actores involucrados pueden contar para llevar a cabo sus objetivos particulares pero siempre subordinados bajo un poder jerárquico que los conduce. La Estrategia es el resultado del análisis racional de los representantes de los Estados miembros, sabiendo que es necesario elegir los objetivos de la política, establecer cuales serán los fines y hacer de estos fines la certidumbre de un futuro más seguro que es hacia lo que los Estados en últimas apuntan.

La forma en la que se elabora debe ser dilatada, los procesos de ampliación no deben detenerse y los Estados, tanto miembros como candidatos, deben ver reflejados en la noción de seguridad de la Estrategia sus problemas y amenazas particulares para generar identificación. Los medios por los cuales se ejecutan posteriormente los planes, incluyendo allí los recursos utilizados y las acciones como armas conductoras de una región que intenta actuar en conjunto, son los lineamientos que van a determinar la conducta por la que se puede lograr una región más segura.

Finalmente, a manera de conclusión es imperioso afirmar que las políticas particulares, en este caso de seguridad, son insuficientes por sí mismas y la solución de las amenazas de manera particular termina por ser un objetivo inalcanzable. El objetivo de la Unión Europea con la Estrategia de Seguridad es dar a entender a los Estados que las políticas serán más beneficiosas si se actúa de manera conjunta. Apelar a la racionalidad de la decisión es un factor necesario para el convencimiento profundo de los principios que se pretenden cambiar, la decisión es propia pero las condiciones para que tome una variante u otra están determinadas por la forma en la

⁵¹ Ver “Una ruta europea hacia la seguridad” 2003. *Diario El País*. Documento electrónico.

que se presentan los condicionantes de la misma.

Evitar la anarquía de la región manteniendo unos lineamientos flexibles, entendiendo flexibilidad no como defecto o imperfección sino como cualidad. Saber que esa noción de seguridad es variada, amplia y que recoge los diferentes problemas de los Estados miembros es una señal de la importancia que les otorga la Unión y que es retribuida por medio de la soberanía cada vez más ascendente de la región.

La soberanía que ceden los Estados a la Unión es uno de los argumentos que reflejan la efectividad que han tenido las medidas en materia de seguridad. Los Estados como actores racionales confían en que el marco institucional que han creado, llamado a la cooperación internacional y a la adhesión de los principios europeos como propios, les ayude en su desarrollo como actores internacionales. Esta forma de actuar en la política internacional aporta estabilidad y madurez, cualidades reflejadas en la influencia de los intereses de los Estados vecinos en la forma de ejecutar las acciones en el ámbito internacional.⁵²

Un ejemplo claro de la efectividad del contexto estructural de la Unión Europea y la forma en la que los Estados han forjado la armonización interior/exterior con las políticas de seguridad interior es la frase final del discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Estonia. “La indivisibilidad de la seguridad en Europa y la pronunciación misma de este discurso ante ustedes es ya una afirmación de éste entendimiento mutuo.”⁵³

⁵² Comparar Buzan. *People, States and Fear*. p. 360. Traducción libre del autor.

⁵³ Ver “La Unión Europea y la política de seguridad en el siglo XXI” Ministerio estonio de asuntos exteriores, 1997. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

Para finalizar la investigación es necesario afirmar que las políticas de seguridad interior de la Unión Europea se pueden comprender desde la confianza y orden que han generado a los Estados miembros en medio de una política internacional caótica y falta de jerarquía, con el fin de dirigir la política exterior particular y modificar el enfoque tradicionalmente estado céntrico. Partiendo de esto, se infiere que el objetivo de la Unión Europea con su Estrategia de Seguridad es crear la necesidad de actuar en comunión, dar a entender a los Estados que las políticas serán más beneficiosas si se actúa de manera unida conforme a los criterios, por supuesto, previamente aceptados. Estos criterios de creación de las políticas de seguridad interior están encaminados a evitar el desgobierno en la región pero manteniendo unos lineamientos flexibles, entendiendo flexibilidad como una virtud de valor incalculable en la política tradicional. Una noción de seguridad poco rígida recoge la variedad de problemas de los Estados miembros añadiéndole implícitamente a ésta importancia individual.

Alcanzar una comunidad de intereses absoluta es un objetivo imposible de lograr, de ahí que la Unión haya decidido crear mecanismos de acción suficientes para que los Estados tengan los medios y la incentivación de actuar de manera conjunta para que llegado el caso, puedan hacer frente a las amenazas existentes y evitar la potenciación de problemas a gran escala. Este es el gran triunfo de la Unión y además el cambio que ha generado en la forma de actuar de los Estados conforme a su noción de seguridad: la indivisibilidad de la seguridad interior, proceso que se sustenta más que todo en el reconocimiento de la existencia de una serie de normas que definen y dirigen la actuación de los Estados, y cuyo cumplimiento defenderá los intereses regionales ante actuales y eventuales amenazas.

Bajo este contexto, la Unión Europea es un Complejo de Seguridad planteado y cimentado pero en construcción. Aunque cumple con lineamientos teóricos, lo necesario para su existencia es la multiplicación de las acciones basadas en la aplicación de dichos conceptos para generar respuestas eficaces. Respuestas

encaminadas a la defensa de los ciudadanos y las instituciones europeas y que en el caso particular de ETA se han ido retroalimentando, potenciándose, con el contexto particular definido en la política de seguridad interior franco-española, todo esto como una muestra a pequeña escala de lo que puede llegar a ser, en lo que puede convertirse, el territorio perteneciente a la Unión en materia de defensa y seguridad regional.

El método escogido por la Unión Europea para cumplir con este objetivo es la búsqueda de la convergencia entendida desde la pluralidad de nociones particulares que apunten juntas a un mismo objetivo, de manera que el interés es lograr que los Estados subordinen su seguridad a la de la Unión, y vean en la disminución del riesgo de la comunidad, la disminución del riesgo propio. El proceso de creación de una doctrina de seguridad europea es un proceso adelantado desde lo legislativo y lo institucional, pero el proceso práctico, el que complementa el nivel teórico, necesita exponer más pautas y respuestas tangibles, no caer en la complacencia de lo logrado para evitar el estancamiento normativo y sobretodo operacional.

El fenómeno que mejor explica el desarrollo del aspecto operativo recae en la soberanía que han cedido los Estados a la Unión y que refleja cuán direccionado está el proceso de construcción del Complejo de Seguridad. Se sabe que los Estados actúan racionalmente, estos han decidido confiar en el marco institucional que han creado, diseñado para la cooperación y adhesión de principios propiamente europeos, reconociendo que su perfeccionamiento como actores internacionales depende de éste proceso, de ésta forma de dirigir la política exterior. La organización internacional, dotada cada vez de mayores facultades decisorias, cierra el debate sobre la confiabilidad de la distribución del poder como amenaza a la estabilidad regional a largo plazo y por tanto a las políticas que allí se plantean, destruyendo su relatividad, ostentando dicho poder en sus instituciones. Esto genera consistencia temporal mediante compromisos supranacionales adquiridos cuya vigencia no está entredicha.

Ahora bien, uno de los objetivos de la seguridad interior es la lucha contra

las organizaciones criminales y la mejor forma para contrarrestar estas organizaciones es la conformación de una fuerza policial que logre identificar y responder a los focos de acción de grupos ilegales que se manejan dentro de círculos inalcanzables para las políticas globales. De esta manera, se ha buscado que las políticas de seguridad interior de la Unión creen cambios, también, en los actores para las que fueron elaboradas. ETA, en este caso, ha visto su margen de acción reducido de manera drástica hasta el punto de que se haya planteado su desaparición. Hecho que legitima dichas medidas, que como se ha mencionado anteriormente, han sido creadas para abarcar la amplitud de contextos y actores existentes, esto permite variedad de mecanismos de acción para encontrar los medios y mejorar la percepción de la seguridad como vehículo para la protección de los actores que forman parte de la Unión Europea.

Gran parte de éste avance en la sustracción de importancia política y capacidad operativa de ETA recae en la cooperación binacional entre Francia y España, de la que se puede concluir está basada en una conexión histórica en cuanto al rechazo al terrorismo vasco, ya que ninguno de los dos Estados ha visto en la Liberación Vasca un reclamo político justo, así que se han visualizado dentro de un contexto que ha hecho el trabajo de unir de manera indirecta sus conceptos de seguridad en cuanto a este problema común específico. Esta condición aisladora ha sido potenciada por la Unión para fomentar la colaboración estatal y provocar el tránsito a gran velocidad de dicha cooperación sobre el puente ideado e iniciado desde el Tratado de Maastricht.

BIBLIOGRAFÍA

Capítulos o artículos en libro

Buzan, Barry. "Regional Security". En: Buzan, Barry. *People, States and Fear*. Hertfordshire: Harvester Wheatheaf, 1991. 186-226

Buzan, Barry. "National and International Security: "The Policy Problem". En: Buzan, Barry. *People, States and Fear*. Hertfordshire: Harvester Wheatheaf, 1991. 328-360

Buzan, Barry; Weaver, Ole y Wilde, Jaap de. "Introduction". En: Buzan, Barry; Weaver, Ole y Wilde, Jaap de. *Security. A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998. 1-21

Buzan, Barry y Weaver, Ole. "Theories and histories about the structure of contemporary international security" En: Buzan, Barry y Weaver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 6-27

Buzan, Barry y Weaver, Ole. "Levels: distinguishing the regional from the global". En: Buzan, Barry y Weaver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 27-40

Buzan, Barry y Weaver, Ole. "Security Complexes: A theory of regional security" En: Buzan, Barry y Weaver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 40-82

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes". *Mershon International Studies Review*. Vol. 40. No. 2. 1996. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.jstor.org/stable/222775>. 177-228.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

Ceberio Belaza, Mónica. “Detenido el jefe del aparato militar de ETA, según Interior”. *Diario El País*. 28 mayo de 2012. Consultado en mayo de 2012. Disponible en la página web: http://politica.elpais.com/politica/2012/05/27/actualidad/1338133362_978546.html

Diario El mundo. “ETA anuncia un 'alto el fuego permanente’” 23 de marzo de 2006. Consultado en diciembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/22/espana/1143026444.html>

Euskal Irrati Telebista. “ETA a désigné une délégation pour un dialogue avec Paris et Madrid”. 16 de mayo de 2012. Consultado en mayo de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eitb.com/fr/infos/politique/detail/887001/communique-eta--eta-a-designe-delegation-dialogue-direct/>

Euskal Irrati Telebista. “Manuel Valls réclame la ‘dissolution’ de l'ETA. 29 de mayo de 2012. Consultado en mayo de 2012. Disponible en la página web: <http://www.eitb.com/fr/infos/politique/detail/895398/valls-madrid--paris-madrid-reclament-dissolution-eta/>

Febbro, Eduardo. “Crónica de la caída del domino vasco franco-español que cesó la violencia” *Diario Página 12*. 23 de marzo de 2006. Consultado en diciembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/64620-21296-2006-03-23.html>

Huertas, Ferrán. “El santuario de ETA en Francia”. *Revista De Prensa*, 2005. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en la página web

http://www.uce.es/DEVERDAD/ARCHIVO_2005/03-05/DV03_05_04revistaprensa.html

Mora, Miguel. “Rajoy y Hollande redoblan la presión sobre el Banco Central Europeo”. 23 de mayo de 2012. *Diario El País*. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en la página web: http://politica.elpais.com/politica/2012/05/23/actualidad/1337752008_345204.html

Rodríguez, Jorge. “Desmantelados diez 'zulos' de ETA en Francia en una semana” 24 de agosto de 2009. *Diario El País*. Consultado en diciembre de 2011. Disponible en la página web: http://elpais.com/elpais/2009/08/24/actualidad/1251101829_850215.html

Solana, Javier. “Una ruta europea hacia la seguridad”. 12 de diciembre 2003. *Diario El País*. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en la página web: http://elpais.com/diario/2003/12/12/opinion/1071183606_850215.html

Otros documentos

Consejo Europeo. “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”. 2010. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web: http://tsa.ondemand.flumotion.com/tsa/ondemand/PEUE/PDF/Seguridad_ES.pdf

Diario oficial de la Unión Europea. “Programa de Estocolmo: Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea”. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. 2010. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF>

Europol. “History”. 2011. Consulta realizada en agosto de 2011.

Disponible en la página web: <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>

Eurojust. “Informe anual de Eurojust”. 2010. Consultado en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202010/Annual-Report-2010-ES.pdf>

Europol. “Situación de la Unión Europea en materia de terrorismo y reporte sobre sus tendencias”. 2011. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en la pagina web: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>

Gobierno Federal alemán. “Las ventajas de una Europa ampliada”. Issues – Europe. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en la pagina web http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2004_2005/2005/11/2005-11-08-europa-vorteile-der-erweiterung_en.html?nn=455514

Google Maps. Ubicación de zulos etarras en territorio francés. Consultado en abril de 2012. Disponible en la página web: <http://maps.google.es/maps/ms?oe=UTF8&client=firefox-a&ie=UTF8&source=embed&msa=0&msid=104650003684427805838.000471aa29ddbc8a8e9de>

Ilves, Toomas Hendrik. “La Unión Europea y la política de seguridad en el siglo XXI” En Ministerio estonio de asuntos exteriores. 1997. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.vm.ee/?q=en/node/3523>

Lilova, Mariana. “Joint investigation teams /JITs. The role of Eurojust and Europol in establishing and supporting JITs” 2009. Consulta realizada en marzo de 2012. Disponible en la página web: <http://www.raia>

see.org/doc/The_Role_of_Eurojust_and_Europol_in_Establishing_and_Supporting_Joint_Investigation_Teams-Mariana_Lilova.pdf

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Secretaría de Estado de Cultura. “Cooperación Internacional”. Consultado en febrero de 2012. Disponible en la pagina web: http://www.mcu.es/propiedadInt/docs/MC/Mbp/Cooperacion_Internacional.pdf

Ministerio del Interior Español. “La Policía Nacional traslada desde Francia al miembro de ETA Asier Arzalluz Goñi”. 10 de noviembre de 2009. Consultado en Abril de 2012. Disponible en la página web: http://www.policia.es/prensa/091110_2.htm

Statewatch. Monitoring the state and civil liberties in Europe. “MLA Convention, 2000”. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la pagina web: <http://www.statewatch.org/news/aug00/MLAfinal.htm>

Unión Europea. “Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos 5 años”. Síntesis de la legislación de la Unión Europea. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la pagina: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_es.htm

Vitorino, António. “En el camino de un espacio común de seguridad interior” 2001. Prensa Europa. Consulta realizada en mayo de 2012. Disponible en la pagina web <http://prensaeuropa.es/press-releases/antonio-vitorino-comisario-responsable-de-asuntos-de-justicia-e-interior>