

# El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea

Javier Argomaniz

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

## RESUMEN

Este artículo aplica la perspectiva del institucionalismo histórico al análisis empírico de los motores y características del proceso de institucionalización de las políticas antiterroristas de la Unión Europea. Basándose en un modelo teórico desarrollado por Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, esta contribución analiza de manera crítica el impacto de crisis externas en forma de una serie de ataques terroristas en la emergencia del antiterrorismo como un área de gobernanza europea. También refleja los desarrollos políticos e institucionales clave, estudia el papel de los *policy entrepreneurs* en ese periodo y compara la relevancia de las perspectivas “revolucionarias” o “evolucionistas” para la comprensión del proceso de cambio institucional en este campo.

*Palabras clave:* Unión Europea, asuntos de justicia e interior, antiterrorismo, institucionalización

La falta de modelos teóricos ha representado hasta ahora una importante debilidad en el estudio de las políticas antiterroristas de la Unión Europea (UE). La inmensa mayoría de los análisis producidos sobre este tema han sido eminentemente empíricos; algunos elegantemente analíticos, otros claramente descriptivos pero, salvo raras excepciones<sup>1</sup>, la literatura

1. En el número especial del *Journal of Common Market Studies* sobre la política antiterrorista de la Unión (46:1), por ejemplo, algunos autores desarrollan conceptualizaciones sobre distintos aspectos de la respuesta antiterrorista de la UE.

producida adolece de modelos teóricamente informados. Sin embargo, en un periodo de creciente participación de la UE en el combate contra las amenazas transnacionales a la seguridad europea, el teorizar sobre la implicación de la Unión en la lucha antiterrorista representa casi una exigencia puesto que esto proporcionaría una muy necesitada coherencia y sistematicidad al creciente análisis empírico generado en los últimos años.

Este artículo aspira a resaltar el hecho de que este tipo de análisis también proveería de valiosas lecciones al debate sobre la emergencia de espacios de políticas públicas en el ámbito europeo. Las políticas antiterroristas constituyen de esta manera un interesante e inexplorado estudio de caso para la mejor comprensión de los procesos de institucionalización europea. Ello es debido al hecho de que representan un área muy sensible para la seguridad del Estado y, al mismo tiempo, se han visto afectadas desde el 11 de septiembre del 2001 por presiones centrípetas desde la Unión debido al carácter transnacional de la amenaza. En este sentido, este artículo tratará la emergencia, tras los atentados del 11-S, de las políticas antiterroristas como un área de gobernanza europea, utilizando las herramientas analíticas que proporciona la escuela del neoinstitucionalismo histórico. La prominencia que en el neoinstitucionalismo histórico cobra el hecho de delinear los orígenes y desarrollo de las estructuras institucionales y sus procesos, así como su implícito énfasis en “secuencias en desarrollo, el tiempo de los eventos, y las fases de cambio político” (Schmidt, 1999: 2), convierten esta escuela teórica en una herramienta especialmente adecuada para enmarcar conceptualmente el proceso de institucionalización de las políticas antiterroristas de la UE.

Divergiendo de otros estudios que han utilizado el marco del neoinstitucionalismo (véase Wolff, 2009) para afrontar estas cuestiones, este artículo se basa especialmente en el modelo formulado por Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein (2001) para el estudio de las fuentes, procesos y mecanismos que intervienen en la emergencia y desarrollo de políticas europeas. Siguiendo el razonamiento de estos autores, institucionalización será definida aquí como “el proceso a través del cual espacios de políticas europeas –escenarios supranacionales de políticas o localizaciones de gobernanza, estructurados por normas emanadas de la UE, procedimientos y actividades de las instituciones de la Unión– evolucionan” (Ibídem: 3). Por gobernanza se entiende “la autoridad para producir, interpretar y hacer cumplir normas en un determinado marco social”. Por lo tanto, un espacio de políticas públicas es institucionalizado cuando “existe un sistema ampliamente compartido de reglas y procedimientos para definir quiénes son los actores, posibilitar el entendimiento recíproco de sus acciones y regular qué tipo de acciones son posibles” (Ibídem: 7, 12).

Esencialmente, estos autores ven la creación de nuevas áreas de gobernanza como un proceso de innovación institucional donde nuevas reglas y procedimientos son generados y adaptados regularmente. Stone Sweet *et al.* suscriben la idea de que dichas transformaciones institucionales pueden ser un proceso endógeno o estar basadas en crisis exógenas.

En el primer caso, los actores políticos se convencen de la necesidad de la clarificación de las reglas de juego o de su extensión como reacción a la presente situación. Es un proceso gradual de “reescribir las reglas” que, si tiene éxito, también puede producir potencialmente un profundo cambio en el contorno y objetivos de dicho espacio de políticas públicas. En el segundo caso, la evolución se describe en este artículo haciendo referencia al concepto de Krasner (1984: 242) de “equilibrio interrumpido” (*punctuated equilibrium*), un cambio “episódico y dramático” basado en crisis normalmente emanadas externamente que *perforan* periodos de continuidad y equilibrio institucional. Estas crisis generan un abrupto cambio institucional tras el cual el equilibrio se restablece. Las crisis exógenas se originan fuera del espacio político, pero producen la percepción de una necesidad de cambio de dicho espacio. Estos eventos externos tienen el efecto potencial de atraer a una coalición de actores para designar un nuevo espacio político con el objetivo de responder a dicha crisis. Dichos innovadores –*policy entrepreneurs* o actores sociales capacitados– pueden explotar esta situación para desarrollar espacios de políticas completamente nuevos o para persuadir a otros actores de la idoneidad de cambios esenciales en los ya existentes.

Como es común en los análisis neoinstitucionalistas históricos, este artículo sigue un enfoque cronológico para examinar los procesos de cambio. El estudio empírico sobre el desarrollo institucional y de políticas se estructura, por lo tanto, alrededor de tres etapas entendidas como *coyunturas críticas*<sup>2</sup> en el proceso de institucionalización, esto es, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y los del metro de Londres de julio de 2005. La intención no es el proporcionar un catálogo detallado de todos los instrumentos legales o estructuras antiterroristas creadas en este periodo, sino la de concentrarse en aquellas medidas clave tanto políticas como institucionales que han actuado como pilares en la emergencia del espacio antiterrorista de la UE. Por lo tanto el análisis se centrará en caracterizar los tres periodos, destacando los factores de innovación institucional y evaluando la importancia de los avances en el proceso de institucionalización. El artículo concluye con el repaso de los argumentos principales y el examen breve de los desafíos y problemas derivados de las decisiones que han estructurado, en estos periodos, la respuesta antiterrorista de la Unión.

2. Utilizo aquí la definición de Collier y Collier (1991: 29) de *coyuntura crítica* como “un periodo de cambio significativo que ocurre de distintas formas en diferentes países (u otras unidades de análisis) y que produce legados distintivos” (traducción del autor).

## TRAS EL 11-S: LA ETAPA INICIAL EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Este artículo postula que a consecuencia de los ataques terroristas en Nueva York y Washington en 2001, y especialmente en Madrid en 2004, la UE se ha dotado de una política antiterrorista desarrollada dentro del más amplio Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión. Esta evolución se describe aquí como un proceso de innovación de políticas, establecimiento de normas e ingeniería institucional desarrollado a través de tres coyunturas críticas representadas por los ataques terroristas de Nueva York, Madrid y Londres. Estos eventos son interpretados como crisis externas que *perforan* el existente equilibrio institucional. Periodos, por lo tanto, donde se da una rápida expansión organizativa y legislativa, pero que a continuación invariablemente van perdiendo fuerza como motores de cambio. Esto lleva a cierta ralentización e inercia hasta que la siguiente coyuntura crítica relanza de nuevo el proceso.

El 11-S representa la primera de las tres coyunturas críticas que han moldeado la formación de este espacio y generado nuevas avenidas de desarrollo institucional –*branching points* o puntos de bifurcación. Otros autores han documentado extensamente cómo el inmenso impacto público de los ataques y la consecuente atención derivada por parte de la clase política europea llevó a la adopción en un tiempo record de varios mecanismos de seguridad interna que habían permanecido durante años estancados en los procesos decisorios de Bruselas. Parcialmente motivado por la intención de la UE de convencer al Gobierno de Estados Unidos de que era un socio creíble en esta área, “las disposiciones existentes fueron vigorizadas y los borradores de acuerdos aprobados con celeridad” (den Boer y Monar, 2002). Ello representó un severo contraste con la lentitud característica del proceso intergubernamental de toma de decisiones en el tercer pilar: den Boer cita al ex comisario de Justicia, Libertad y Seguridad (JLS), Antonio Vittorino, describiendo la acción europea como un “gigante salto adelante” en la cooperación judicial penal (2006: 90). Este autor prefiere caracterizar igualmente dicha acción utilizando el concepto original de Kingdon (1985) como una ventana de oportunidad (*window of opportunity*) para superar el hasta entonces “lento y engorroso proceso de decisión en el Consejo. De repente, decisiones eran posibles en dossiers inactivos”. En este análisis, sin embargo, el cambio se percibirá esencialmente como una interrupción del equilibrio donde el sentimiento de emergencia y la voluntad política generados por estos eventos sirven para vencer la inercia existente hasta entonces en el pilar de Justicia e Interior debido a lo contencioso y polémico de estas medidas.

El resultado inmediato de estos procesos fue la aprobación del primer plan de acción multidimensional de la UE enfocado única y exclusivamente en la lucha antiterrorista. Con más de 60 medidas que serían actualizadas y revisadas periódicamente en las

siguientes reuniones del Consejo de Justicia e Interior, la hoja de ruta incluía iniciativas prácticas en el campo de la seguridad de la aviación civil, cooperación policial y judicial, acción exterior y financiación terrorista (Consejo de la Unión Europea, 2001a). La importancia de este plan de acción es clara: constituyó el embrión de la política antiterrorista de la UE, proporcionó un marco formal a iniciativas dispersas y se convirtió en un mecanismo de coordinación interna proporcionando metas, plazos y competencias para su implementación.

El plan de acción fue también acompañado por la simbólica Decisión marco del Consejo de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo. Debido, entre otras razones, a la evidente carga política de este tipo de crímenes, los intentos previos de aproximar las respuestas europeas a la amenaza terrorista en el campo policial y judicial penal habían tenido escaso éxito (Reinares, 2000). Esta medida fue, por lo tanto, mucho más lejos que otras iniciativas precedentes al reconocer el terrorismo como un delito especial en todos los Estados Miembros (Consejo de la Unión Europea, 2002c: 3); un avance remarcable teniendo en cuenta que sólo seis de los quince Estados Miembros tenían en marcha una legislación antiterrorista en septiembre de 2001. La UE se convirtió, de esta manera, en el primer actor internacional de importancia en acordar una definición común del terrorismo. Al producir un nivel básico de armonización con respecto a las penas derivadas de delitos de terrorismo, esta Decisión marco constituye una condición previa para el desarrollo de cualquier forma substancial de gobernanza europea en esta área.

Con la promulgación, el 27 de septiembre de 2001, de una “lista común de organizaciones terroristas” en forma de un reglamento del Consejo, se consiguió el hito de que 15 gobiernos europeos acordasen tanto una armonización embrionaria de su legislación antiterrorista como una respuesta operativa común (por ejemplo, la congelación de los activos de las entidades listadas) (Consejo de la Unión Europea, 2001b).

Aparte de estos esfuerzos de armonización a nivel básico, una buena parte del empuje posterior al 11-S se invirtió en mejorar los procesos de coordinación entre autoridades nacionales, incluyendo el marco operativo. Destaca con claridad en este aspecto la Decisión marco del 13 de junio de 2002 sobre la Orden de Arresto Europea que reemplaza a todos los instrumentos previos concernientes a los procesos de extradición<sup>3</sup>. La orden elimina la necesidad de una autorización política y obliga a las autoridades judiciales nacionales a reconocer la solicitud de entrega emitida por jueces de cualquier Estado

3. Incluidos el Convenio Europeo de Extradición de 1957, el Convenio Europeo sobre la Supresión del Terrorismo, Convenio de la Unión Europea relativo al procedimiento simplificado de extradición de 1995, Convenio relativo a la extradición entre los Estados Miembros de la Unión Europea de 1996 y el Convenio de Schengen de 1990.

Miembro (Consejo de la Unión Europea, 2002b: 2). Aunque atestada de problemas durante el proceso de implementación, esta euroorden es ampliamente considerada como el instrumento operativo más importante en la lucha europea contra el terrorismo, por su impacto en la reducción de la duración de los procedimientos de extradición y su casi inmediato y extendido uso por parte de las autoridades nacionales (Comisión Europea, 2005 y 2006). Es importante destacar que también representa un éxito considerable para el impulso integracionista y el rol de la Comisión como *policy entrepreneur*. Den Boer y Monar (2002: 21) han descrito, por ejemplo, cómo funcionarios de la Comisión “consideran la euroorden como uno de los primeros pasos genuinos hacia la armonización de procedimientos en el derecho penal y, finalmente, hacia la realización de un Espacio judicial europeo”.

La Orden de Arresto no es el único mecanismo operativo de relevancia surgido del impulso derivado del 11-S. La Decisión marco del 13 de junio de 2002 sobre la creación de equipos conjuntos de investigación, otro instrumento clave que pasó años en el limbo del Consejo, también permitió el establecimiento de equipos compuestos por representantes judiciales y policiales, trabajando conjuntamente en investigaciones transfronterizas que incluían a dos o más Estados Miembros (Consejo de la Unión Europea, 2002a: 3). La valoración que las distintas fuerzas policiales europeas han hecho sobre esta medida varía significativamente pero el impacto, en particular en la cooperación terrorista hispano-francesa, se ha considerado positivo<sup>4</sup>.

Es necesario remarcar en este punto que a pesar de que el terrorismo no se menciona explícitamente en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, la mayoría de estos mecanismos que emergen en 2001 ya estaban presentes en el documento. Así, los equipos conjuntos de investigación fueron propuestos originalmente en la Recomendación 43 de las conclusiones de la Presidencia. La lucha contra la financiación criminal fue extensamente considerada en el décimo *hito* de Tampere. La importancia de la armonización legal de delitos de importancia, principio que impulsa la Decisión marco de 2002, fue enfatizada por el párrafo 48 del documento (Consejo de la Unión Europea, 1999). De la misma manera, la euroorden es la primera aplicación concreta del principio de reconocimiento mutuo en la colaboración judicial en materia penal, un principio descrito en el hito VI como una piedra angular de la cooperación europea en esta área<sup>5</sup>. Por lo tanto, y debido a la necesidad política de responder a los atentados

4. Entrevistas con miembros de la Policía Nacional, mayo de 2006

5. En contraste con el principio de armonización, el de reconocimiento mutuo está construido sobre la confianza de los estados de la Unión en los sistemas legales del resto de los Estados Miembros, produciendo un proceso donde las decisiones judiciales adoptadas por uno de esos estados son reconocidas y cumplidas por los demás.

de Nueva York y Washington, la toma de decisiones en Bruselas se centra a finales de 2001 en aquellas *recetas* que se habían formulado dos años antes. Este planteamiento conlleva la noción de que la respuesta europea no proviene de un estudio sistemático de la amenaza, sino de un uso reactivo de la lista de medidas de Tampere. Si decidiésemos describir la situación en términos neoinstitucionalistas, la reacción de la UE sería consecuente con el camino dispuesto en Tampere, puesto que los costes subyacentes (*sunk costs*) derivados del cambio a otra alternativa (políticas completamente nuevas adaptadas a la amenaza terrorista) desde la preexistente (rápida adopción de los instrumentos de Tampere) eran demasiado elevados. En realidad, es discutible incluso si la primera opción estaba realmente disponible considerando la inmediata reacción a la que el impacto producido por los atentados y la derivada presión pública forzaron a los responsables políticos de los Estados Miembros.

Esta necesidad explica parcialmente el carácter incrementalista y desestructurado que caracteriza este primer periodo del proceso de institucionalización. No existe una reacción consecuente con una clara visión estratégica sobre la amenaza, sino la inmediata aprobación de soluciones que encontraron un problema. El Plan de acción antiterrorista no ayuda en este sentido, puesto que es fundamentalmente una lista extensa de medidas a la que le falta coherencia interna, mientras que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, aunque confirma la emergencia del terrorismo transnacional como una prioridad para la UE, es demasiado general para solucionar esta debilidad fundamental.

El limitado espacio temporal proporcionado por la ventana de oportunidad llevó a que la respuesta europea se canalizara a través de las estructuras presentadas en Tampere, lo que previno a los decisores europeos de explorar avenidas más ambiciosas de cambio institucional. En este aspecto, el Consejo Europeo de Tampere no sólo modeló las iniciativas de políticas públicas, sino también las decisiones fundamentales en el desarrollo del entramado organizativo. De esta forma, estructuras que habían sido ya establecidas (Eurojust, Task Force de Directores de Policía, la Escuela Europea de Policía [CEPOL]) o fortalecidas (Europol), en Tampere fueron provistas con nuevas competencias y mayores medios (Gregory, 2005) y son ahora herramientas integrales del espacio antiterrorista de la UE. Crucialmente no sólo fueron agencias europeas sino también las propias instituciones de la UE las que se beneficiaron del impulso generado por una mayor voluntad política en este campo. La Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión, por ejemplo, se reorganiza y amplía su capacidad administrativa, reformando la unidad D-1 para hacerse cargo de la formulación de políticas en esta área. Además, los Grupos de Trabajo del Consejo especializados en estos temas, el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (GTT) del tercer pilar y el Comité sobre Terrorismo del Consejo (COTER) del segundo pilar fueron expandidos y se les atribuyó una mayor preponderancia por las autoridades nacionales, hecho que se reflejó en los funcionarios de mayor experiencia y grado que envían los gobiernos europeos.

Se puede considerar, por lo tanto, que la transformación institucional en el periodo inmediatamente posterior al 11-S seguía claramente una ruta dependiente (*path dependent*). En otras palabras, la respuesta de la UE simplemente aceleró una vía para el futuro crecimiento institucional del espacio JLS ya anteriormente fijada por el Consejo de Tampere. Como alega la perspectiva neoinstitucionalista histórica, los desarrollos históricos iniciales tienen efectos duraderos fundamentales en la evolución final de un marco institucional. De esta manera, el método principal de construcción institucional que se sigue en la etapa posterior al 11 de septiembre puede ser precisamente descrito utilizando el concepto de “bricolaje institucional” que propugna Lanzara y que se podría resumir como la recombinación y la reutilización de estructuras preexistentes para la realización de unas nuevas funciones. En contraste con la “exploración de arreglos alternativos” en reacción a una crisis, el bricolaje institucional permite “la deriva y cambio gradual de una institución o código, lo que incrementa su complejidad estructural mientras deja su núcleo intacto” (1998: 27, 31). En este caso particular, esto se refleja en la adopción por parte de agencias europeas específicas de competencias antiterroristas o en el reajuste de las prioridades previamente existentes dentro de otras organizaciones.

En este contexto, el proceso de institucionalización tras el 11-S se sostuvo no sólo sobre un proceso de bricolaje institucional y una expansión del número de medidas, sino también en la adopción de una serie de reglas para supervisar la implementación nacional de las decisiones tomadas en Bruselas. Así, un sistema de evaluación por pares (*peer evaluation system*) fue establecido bajo el Comité del artículo 36 del tercer pilar. Este sistema reúne un equipo de expertos para evaluar y formular un análisis crítico sobre el resultado en la práctica de dichos procesos de implementación y la efectividad de sistemas antiterroristas de cada país anfitrión. El ejercicio tenía además como objetivo ofrecer recomendaciones generales en el uso de inteligencia como prueba judicial, la aplicación de técnicas de investigación efectivas y la utilización de otros métodos antiterroristas operativos (Consejo de la Unión Europea, 2002d). Esta evaluación informal fue posteriormente complementada tras el 11-M con los informes del coordinador antiterrorista sobre la implementación por parte de los Estados Miembros de medidas antiterroristas de la Unión (Consejo de la Unión Europea, 2005b). Todos ellos son pasos remarcables en lo político, ya que como declara Nilsson “el mero hecho de que los Estados Miembros hayan aceptado tener sus disposiciones antiterroristas evaluadas por evaluadores externos es una muestra de la importancia atribuida por los Estados Miembros a estas medidas” (2006: 79).

La realidad, sin embargo, es que la implementación efectiva de estas políticas durante este periodo fue bastante pobre. El hecho de que anteriormente a la firma del Tratado de Lisboa la Comisión no dispusiese de la opción de llevar a Estados Miembros ante la Corte Europea de Justicia (CEJ) por incumplimientos en la transposición legal de medidas acordadas en el tercer pilar, supone una limitación crucial en este aspecto. Como resultado, para la fechas de los atentados de Madrid muchas de las medidas adoptadas en

el Consejo Europeo del 21 de septiembre de 2001 todavía no habían sido implementadas por los gobiernos nacionales. De este modo, en diciembre de 2004 faltaban nueve países de la UE por transponer completamente la decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, nueve Estados Miembros por implementar la decisión sobre los equipos conjuntos de investigación, e Italia mostraba problemas significativos en la ratificación parlamentaria de la euroorden (Monar, 2005: 142).

Está claro, por lo tanto, que dos años y medio después, la voluntad política que siguió la “interrupción del equilibrio” del 11 de septiembre se diluía rápidamente. La implementación se vio afectada, pero también lo hizo la prioridad asignada a estas políticas. Como reflejo del cierre de la ventana de oportunidad en el flujo de problemas (*problem stream*)<sup>6</sup>, para el Consejo Europeo de Sevilla del 22 de junio de 2002, la inmigración ilegal ya había reemplazado al terrorismo como la mayor prioridad de la agenda de Justicia e Interior. El equilibrio anterior a 2001 se había reconstruido de nuevo mientras la Unión se alejaba de la coyuntura crítica del 11-S. Del vigor y urgencia del proceso de institucionalización que se observó en 2002-2003, se pasó ya a principios de 2004 a una cierta parsimonia.

## LAS CONSECUENCIAS DEL 11-M: LA INSTITUCIONALIZACIÓN SE ACELERA

Puesto que el ímpetu inicial que siguió a los atentados de Nueva York y Washington se había aminorado en gran medida a finales del 2003, no hay duda de que los atentados de marzo del 2004 en Madrid revirtieron fundamentalmente esta deriva. Como argumentó un funcionario de la Comisión, en una entrevista con el autor, “el momento que cambia todo es el 11 de marzo”<sup>7</sup>. La visibilidad de la amenaza, brutalmente expuesta por las 192 muertes de Madrid, hizo de la aceleración del proceso de institucionalización una necesidad política. Es importante destacar en este aspecto que mientras las medidas posteriores al 11-S habían sido influenciadas por los previos compromisos de la UE, las políticas que siguieron después del atentado de Madrid se ajustan más a la amenaza

6. Como destaca Kingdon (1995), las ventanas de oportunidad se abren cuando dos o tres flujos o *streams* (políticas públicas, [presión proveniente de] problemas, [procesos] políticos) coinciden temporalmente.

7. Entrevista con funcionario de la Comisión, DG JLS, enero de 2006.

terrorista. A este respecto, se puede argumentar que es después de Madrid cuando el antiterrorismo se convierte en un espacio de políticas verdaderamente diferenciado a escala europea y que dichos atentados tuvieron un impacto más significativo en este aspecto que el propio 11-S.

Ciertamente, el 25 de marzo de 2004, el Consejo Europeo adoptó su más importante pronunciamiento sobre la amenaza. La Declaración sobre la lucha contra el terrorismo destaca los ya mencionados defectos de implementación, urgiendo a los Estados Miembros a la completa puesta en práctica de las medidas sobre cooperación judicial y policial aprobadas después de los atentados de Nueva York. El documento llamaba, además, a la producción de nuevas medidas enfocadas a reforzar la cooperación operativa y el intercambio de inteligencia a nivel multilateral, pero también entre autoridades nacionales y organizaciones europeas como Europol y Eurojust (Consejo, 2004). La Declaración de marzo también ofrecía, por primera vez, unas claras líneas maestras de acción al perfilar siete objetivos estratégicos generales<sup>8</sup>. Ello se acompañaba con el compromiso formal de los Estados Miembros de asistir a cualquier Estado Miembro que fuese víctima de un atentado. Esta cláusula de solidaridad es importante ya que ilustra una simbólica “europeanización” de la amenaza (Nilsson, 2006:81).

En paralelo a la Declaración del Consejo Europeo, el plan de acción fue renovado y significativamente ampliado para traducir esos siete objetivos en al menos 175 medidas particulares. Es necesario remarcar que muchas de estas iniciativas no fueron exclusivamente vinculadas a la amenaza terrorista, lo que continuaba el patrón característico del anterior periodo de reformulación de instrumentos de seguridad interna como parte de la respuesta antiterrorista para facilitar su rápida adopción<sup>9</sup>. Por otra parte, el plan de acción sirvió para solidificar la posición del antiterrorismo en la agenda de la UE al presentar estas medidas en forma de marcador (*scoreboard*), atribuyendo tareas, estableciendo claras fechas límite para asegurar su puesta en práctica, así como nombrando y avergonzando (*naming and shaming*) a aquellos Estados Miembros que no cumplieran con sus obligaciones. Junto a la Declaración, este documento sirvió para expandir la gobernanza europea antiterrorista a otros campos, incluyendo el control de fronteras (inserción de indicadores biométricos en pasaportes); la gestión de respuesta (coordinación de dispositivos de crisis); la protección de infraestructuras (protección contra ataques

8. Estos objetivos son los siguientes: profundizar la cooperación internacional, impedir a los grupos terroristas el acceso a financiación y otros recursos, investigar y procesar a miembros de grupos terroristas, proteger los sistemas de transporte y asegurar un efectivo control de fronteras, mejorar la capacidad de respuesta de los estados a un atentado, tratar el problema del apoyo y reclutamiento a grupos terroristas y apoyar a terceros estados en su lucha contra el terrorismo.

9. De la lista de 57 nuevas propuestas, 27 no estaban restringidas a la amenaza terrorista. Véase Hayes, Peers y Bunyan, 2004.

a sistemas de información); la cooperación judicial (reconocimiento mutuo de órdenes de confiscación) o el intercambio de información (envío de archivos criminales).

Momentos de interrupción del equilibrio proporcionan múltiples oportunidades para que los actores promuevan opciones que previamente habían sido pasadas por alto (Jones, True y Baumgartner, 1995: 101), y es después de Madrid cuando la Comisión verdaderamente destacó como *policy entrepreneur*. En los meses que siguieron a la Declaración del Consejo, la Comisión Europea publicó no menos de cinco comunicaciones, formulando políticas en tres áreas separadas: financiación de terrorismo, protección de infraestructuras críticas y gestión de respuesta. La elección de la Comisión es reveladora, ya que no sólo fueron consideradas prioridades de acción por la Declaración sino que éstas eran también campos donde la Comisión poseía competencias importantes derivadas del pilar comunitario. Consciente de las suspicacias de los Estados Miembros, la Comisión fue cauta en evitar recetas supranacionales. Se enfocó, sin embargo, en incrementar el intercambio de información y en mejorar la coordinación multilateral a través de mecanismos como el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP), la Red de Alerta para las Infraestructuras Críticas (CIWIN) o el Sistema de Alerta Rápida General (ARGUS). Estas y otras iniciativas contenidas en el plan de acción reflejan un rejuvenecido impulso. Al mismo tiempo, esta nueva avalancha de medidas apoya la noción de que la prevalencia de coyunturas críticas seguida de deceleraciones e inercia han llevado a lo que es ampliamente descrito como un desarrollo “reactivo y deslavazado” (den Boer, 2003; Bures, 2006; Zimmermann, 2006; Edwards y Meyer, 2008).

Por otra parte, el impacto de los atentados de Madrid también contribuyó significativamente a un fortalecimiento institucional. Siguiendo la reorientación del marco organizativo establecido en Amsterdam y Tampere a raíz de 11-S, se añadieron nuevos actores a la estructura existente. De esta manera, el nombramiento por parte del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de un coordinador antiterrorista dentro de la Secretaría General del Consejo fue, sin duda, el buque insignia de las medidas de la UE en el periodo post-Madrid. Dicha decisión, en un principio fue un intento de responder a la llamada en la Declaración del Consejo Europeo de nuevas estructuras para garantizar una mayor coordinación en la lucha europea contra el terrorismo. Al coordinador se le atribuyó la labor de mejorar la coordinación dentro del Consejo y examinar la puesta en práctica de las medidas contenidas en el plan de acción por los Estados Miembros. Aún lastrado por unas competencias reales bastante limitadas, el establecimiento de esta posición añadió visibilidad a los esfuerzos de la Unión. Al mismo tiempo, el establecimiento del Centro de Situación (Sitcen) bajo el control del Alto Representante también representa un avance institucional significativo. Creado en el periodo posterior a los atentados de Madrid, modernizado y expandido en 2005, el Centro constituye el núcleo de una muy embrionaria arquitectura de inteligencia de la Unión (Consejo Europeo, 2007). Allí, analistas de los servicios de inteligencia interiores

y exteriores europeos trabajan con inteligencia evaluada (en oposición a inteligencia operativa) proveniente de fuentes nacionales para producir informes sobre terrorismo (UK House of Lords, 2007: 56). A través de Europol y el Sitcen, la UE es ahora capaz de producir evaluaciones de la amenaza terrorista, aunque totalmente dependientes de fuentes abiertas y la inteligencia que los servicios de los más importantes Estados Miembros decidan proporcionar.

Asimismo, los ataques de marzo de 2004 también trajeron una propuesta conjunta belga y austriaca para una Agencia Europea de Inteligencia en la reunión del Consejo de Justicia e Interior del 19 de marzo; una iniciativa que fue rechazada sumariamente por los Estados Miembros más grandes. Oponiéndose rotundamente a nada que se pareciese remotamente a una agencia de inteligencia supranacional, sus gobiernos abogaron contra la centralización de las redes informales existentes en la figura mucho menos ambiciosa del Sitcen. Esto es clave, puesto que ilustra que el ímpetu por el desarrollo de mayores capacidades europeas no iba a llegar tan lejos como para forzar ningún paso hacia la supranacionalización de algo tan preciado para los estados como la inteligencia.

En paralelo a estas nuevas estructuras, otras agencias de la UE reafirmaron sus competencias después del 11-M. La ratificación de los tres protocolos de Europol dotó a la agencia de un rol operativo, al permitirle proporcionar asistencia y facilitar coordinación en las operaciones antiterroristas de los equipos conjuntos de investigación (Peers, 2007). Además, los recursos de Eurojust en esta área fueron también mejorados con la creación de un equipo interno de expertos nacionales en temas de terrorismo (Eurojust, 2005: 34).

En resumen, el establecimiento de Sitcen, la creación de la figura del coordinador antiterrorista, así como la expansión de las capacidades operativas Europol y Eurojust subrayan una incipiente Bruselización (*Brusselisation*) de estas políticas. Aunque cabe destacar que esta *bruselización* se ha ido construyendo sobre la base institucional dispuesta en Tampere. Al contrario que el bricolaje institucional post-11-S, el cambio organizativo tras el 11-M se puede plantear más acertadamente aplicando la idea de Schickler de estratificación (*layering*): la necesidad, generalmente debida a situaciones de bloqueo institucional (*lock-in*), de que nuevas instituciones se deban construir alrededor de –o sobre– las existentes como estrategia opuesta al desmantelamiento de las estructuras preexistentes (Héritier, 2004: 58). En consecuencia, el Sitcen, el coordinador antiterrorista y las redes y estructuras de coordinación creadas en los campos de financiación del terrorismo, protección de infraestructuras y gestión de respuesta pueden ser interpretadas como un *parche* de nuevos elementos al entramado institucional existente anterior al 11-M. La consecuencia imprevista de una solución que prioriza la estratificación sobre el bricolaje es que se ha contribuido de esta forma a una superpoblación de actores en esta área y, por lo tanto, a una mayor complejidad, generando la crítica de expertos y responsables políticos nacionales y europeos.

## LONDRES 2005: ÚLTIMA COYUNTURA CRÍTICA

Los atentados del 7 de julio del 2005 en Londres representan la tercera coyuntura crítica en el proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea. La reacción inmediata a los ataques se reflejó en una mayor presión por parte de determinados Estados Miembros para la aprobación de medidas que se hallaban bajo discusión en el Consejo. Así, la presidencia del Reino Unido se centró en ratificar medidas individuales, como la Orden europea de entrega de pruebas y la legislación de retención de datos de comunicaciones, que proporcionan más poderes a las autoridades policiales para acceder a datos personales de telefonía e Internet y compartirlos con las autoridades de otros Estados Miembros (Parlamento Europeo, 2006).

Más importante aún fue el hecho de que los atentados de julio llevaron a unos cambios importantes en la percepción de la amenaza y, consecuentemente, en la naturaleza de la respuesta, que dieron como resultado la formulación de una estrategia general para guiar los posteriores esfuerzos europeos. De esta forma, la Estrategia Antiterrorista de la UE, adoptada en una reunión del Consejo de Justicia e Interior el 1 de diciembre del 2005, fue formalmente un intento de racionalizar y clarificar los esfuerzos antiterroristas de la UE. Retratada en el documento como “la siguiente fase en la agenda de trabajo formulada en el Consejo Europeo de marzo de 2004” (Consejo Europeo, 2005a: 6), la estrategia ampliaba la interpretación de la amenaza al mover el enfoque casi exclusivo de textos anteriores sobre Al-Qaeda, al peligro generado por la emergencia del terrorismo interno como un producto de los procesos de radicalización y reclutamiento de musulmanes europeos. Así, de los cuatro pilares de acción que son parte de la estrategia (prevención, persecución, protección y respuesta), es el primero de ellos el que es particularmente relevante. Aunque combatir los fenómenos de radicalización había sido parte del Programa de Justicia e Interior de la Haya de 2004, y se convirtió en una prioridad de la Unión por primera vez en la Declaración del Consejo Europeo de 2004, es la estrategia de 2005 la que cristalizó la necesidad de acompañar medidas represivas con una acción preventiva. La inclusión de esta nueva dimensión preventiva ha extendido la implicación de la UE a nuevas áreas, como la obstaculización del reclutamiento e incitación al terrorismo, el desarrollo de una estrategia de comunicación con los medios y de un léxico “no emotivo”, así como la promoción del diálogo intercultural, entre otras, que han añadido, por lo tanto, un nivel extra de complejidad en sus políticas.

Al formular los parámetros generales de la acción de la UE bajo una perspectiva holística, la estrategia antiterrorista representa otro elemento constitutivo en el proceso de institucionalización, complementando otros mecanismos importantes como el Plan antiterrorista o el sistema de evaluación de pares. El documento debe ser elogiado también por reflejar un mayor entendimiento de la multidimensionalidad de la amenaza, aunque algunos autores han criticado su tardanza argumentando que la estrategia debía

haber sido una condición previa para el plan de acción. Keohane (2005), por ejemplo, afirma que el plan es demasiado aparatoso para proporcionar una guía clara sobre por qué la estrategia es fundamental para proveer una dirección a la actividad de la UE en este campo. Por otro lado, esta perspectiva sobreestima el impacto en la práctica de la estrategia. Funcionarios en Bruselas han comentado que la razón fundamental detrás del documento fue clarificar para el gran público los esfuerzos que la UE estaba invirtiendo. En realidad, hay poco que se pueda considerar realmente nuevo en el documento, ya que los cuatro pilares son esencialmente una reformulación de los siete objetivos estratégicos presentes en la declaración del Consejo. En este sentido, mientras un oficial del Consejo describía la estrategia como un “reenvasado” y puro *marketing*<sup>10</sup>, otro funcionario de una representación permanente en Bruselas reflejaba una visión aún más cínica, al retratar el documento como un intento de la presidencia británica para mostrar públicamente liderazgo en este campo<sup>11</sup>. Más que guiar los esfuerzos internos de la EU, la trascendencia principal de la estrategia reside en el hecho de que ha subrayado claramente la relevancia de la lucha antiterrorista de la UE.

Paralelamente, otros ejemplos de iniciativa política por parte de la Comisión Europea han emergido después de los atentados de Londres en varios sectores. Respecto al control de fronteras, se han tomado medidas como el acuerdo en 2007 con las autoridades estadounidenses para la transferencia de datos de pasajeros aéreos que crucen el Atlántico desde Europa y la propuesta de 2008 de un sistema europeo propio. En el terreno de la prevención, otra propuesta de la Comisión en 2008 ha llevado a modificar la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo para criminalizar la incitación, entrenamiento y reclutamiento terroristas. Bajo el pilar de Persecución, las iniciativas incluyen el sistema de alerta rápida de explosivos sustraídos y extraviados, o una red de expertos en la desarticulación y desactivación de bombas (Comisión Europea, 2007). Todo esto manifiesta una Dirección General de JLS más segura de su potencial contribución a la respuesta europea como resultado de la mejoría, desde 2001, de su experiencia y conocimiento de estos temas. Es importante reflejar también que la credibilidad de la Comisión ha aumentado gradualmente entre los Estados Miembros, particularmente después de que el carácter supranacional de algunas de sus propuestas iniciales con respecto al intercambio de datos policiales e inteligencia fuese duramente criticado por representantes nacionales<sup>12</sup>.

10. Entrevista con funcionario del Consejo, Secretaría General, DG H–Justicia e Interior, enero de 2006.

11. En realidad, la estrategia es remarcadamente similar a las 4 “P” de la estrategia antiterrorista del Reino Unido: Prevención, Persecución, Protección y Preparación. Entrevista con un funcionario nacional, representación permanente de un Estado Miembro, enero de 2006.

12. Entrevista con un funcionario de la Comisión, DG JLS, abril de 2008.

Iniciativas provenientes de otras fuentes también han contribuido de manera importante a la respuesta antiterrorista europea. Con la incorporación en 2007 de parte del Tratado de Prüm en el marco legal del tercer pilar, el intercambio horizontal de datos de tipo criminal ha entrado en una nueva fase. Este mecanismo permite el acceso, por parte de autoridades policiales, a las bases de datos de otros países sobre ADN, huellas dactilares y números de matrícula de vehículos, así como el establecimiento de operaciones policiales conjuntas. Se han generado críticas acerca de la posibilidad de que Prüm crease un doble marco legal en esta área (Bunyan, 2007: 4); sin embargo, existen pocas dudas sobre su futura contribución a la intensificación de la cooperación operativa en investigaciones sobre terrorismo. Otro desarrollo interesante, mudando el enfoque a temas de estructuras, ha sido el comienzo de las operaciones de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) desde su base en Varsovia (Polonia). Claramente un mecanismo de control de inmigración, y hasta cierto punto independiente de las dinámicas políticas asociadas a la respuesta antiterrorista, esta agencia ha sido enmarcada dentro de la estrategia de 2005 como un elemento que busca mejorar la protección con respecto al problema de la infiltración terrorista en las fronteras de la Unión. Si esto es pura retórica, o realmente se busca que la agencia represente en papel importante en este aspecto, es una cuestión abierta.

Otro cambio de importancia fue el nombramiento de un sucesor a Gijs de Vries como coordinador antiterrorista. En principio, la promoción el 18 de septiembre de 2007 de Gilles de Kerchove (anteriormente director de Justicia e Interior en la Secretaría del Consejo de la UE) reflejaría la madurez y solidez del puesto, pero el retraso de seis meses en su nombramiento indica lo contrario. Es importante detallar también que algunos Estados Miembros favorecieron la asignación final del puesto, aunque el resultado fue un acuerdo informal que disminuyó la visibilidad política del cargo<sup>13</sup>.

A pesar de estos desarrollos institucionales, y en materia de políticas, se puede concluir que mientras que los atentados de Madrid y Nueva York fueron eventos perforantes que llevaron a importantes transformaciones, el empuje que siguió a los atentados de Londres se extinguió bastante rápidamente. La debacle de la propuesta de la Comisión en 2006 de activar la *passerelle* en Justicia e Interior sirve como perfecta ilustración. En mayo de ese año, el comisario Frattini propuso el reemplazo de la unanimidad por una mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior (Consejo JAI), haciendo uso de la cláusula-puente del tratado. Lo que resulta interesante es que el discurso que se encontraba detrás de la propuesta de Frattini se basaba

13. Entrevista con funcionarios de la Comisión, Consejo y funcionarios de Representaciones Permanentes, abril de 2008.

en conseguir un proceso de decisión más fluido en el campo antiterrorista, una retórica muy efectiva hasta entonces en generar cambios en el aspecto más amplio de la cooperación en materia penal. Significativamente, más de la mitad de los Estados Miembros rechazaron la iniciativa en el Consejo JAI del 4 de diciembre de 2006. Así, la propuesta de la Comisión fracasó incluso cuando sólo unos meses antes se había comentado ampliamente en los medios de comunicación la existencia de un plan de Al-Qaeda para infiltrar explosivos líquidos y hacer explotar un número de vuelos transatlánticos que despegarían desde Heathrow. Haciendo uso de la útil distinción establecida por Bulmer y Burch (1998), este ejemplo se puede considerar como un *momento crítico* –la emergencia de una oportunidad para producir una potencial transformación– que no pudo ser convertido en una *coyuntura crítica* –cuando la desviación clara del patrón histórico establecido ocurre en la práctica. Parece claro, pues, que la ventana de oportunidad política abierta por los atentados de Londres en julio de 2005 había sido para entonces firmemente sellada.

Puede ser argumentado que la falta de un atentado importante en suelo europeo en el periodo posterior a los atentados de Londres ha dado como resultado un cierto estancamiento político. Un ejemplo ilustrativo es que mientras la lucha contra el terrorismo había sido establecida en la agenda del Consejo en todas las reuniones desde el 11 de marzo de 2004 hasta diciembre de 2005, desde entonces no había vuelto a ser mencionada una sola vez hasta diciembre de 2007. Además, no se había producido ni una sola discusión sobre terrorismo a nivel ministerial en el año previo a la Presidencia portuguesa<sup>14</sup>. Durante este periodo se han frustrado planes de atentados importantes y los arrestos de supuestos terroristas han continuado sin pausa; sin embargo, estos hechos no han generado la atención masiva producida por los atentados de Nueva York, Madrid y Londres. Existen pocas dudas sobre el hecho de que atentados frustrados<sup>15</sup> y arrestos de terroristas no crean la misma presión pública y son mucho más difíciles de convertir en *coyunturas críticas*. En este contexto, inyecciones de voluntad política por parte de determinados actores consiguen, en principio, un efecto mucho menor, y las propuestas provenientes de ministerios del interior para el endurecimiento de objetivos no tienen el mismo peso en otros ministerios, como de transporte o industria, habitualmente reticentes a costosas reformas. La pérdida de impulso político está particularmente presente en ejemplos como el Programa de protección de infraestructuras

14. Entrevista con funcionario de la Comisión, DG JLS, abril de 2008.

15. Incluido el reciente atentado frustrado de la rama yemení de Al-Qaeda de hacer explotar un artefacto en un vuelo desde Amsterdam a Detroit de diciembre de 2009: *Washington Post*. "Al-Qaeda group in Yemen gaining prominence". 28.12.09.

críticas, la Orden europea de entrega de pruebas o el Programa europeo de QBRN, donde las conversaciones han avanzado muy lentamente. Mientras tanto, el metafórico péndulo seguridad-libertad ha oscilado de vuelta: las cuestiones sobre el impacto de la respuesta antiterrorista en las libertades civiles y en la privacidad de los ciudadanos europeos han recuperado su centralidad, particularmente en el Parlamento Europeo, centro de acalorados debates sobre la propuesta de la Comisión de criminalizar la incitación al terrorismo<sup>16</sup>.

Hay pocas dudas de que un periodo de estabilidad se ha asentado en esta área de las políticas europeas. Se podría argumentar que esto puede ser debido a la creciente consolidación del sistema, pero hay todavía un significativo espacio de maniobra en algunos sectores. Un factor más decisivo es la naturaleza del “ciclo antiterrorista”, que de la priorización de la amenaza terrorista en la agenda de las autoridades tras atentados importantes, luego es progresivamente relegada una vez su impacto se va disipando en la opinión pública. Esto concurre, según Sharp, porque algunas ventanas de oportunidad no son necesariamente temporales ya que, debido a sus características intrínsecas, ciertos temas son continuamente activados (Zahariadis, 1995: 83). Por lo tanto, un proceso cíclico de aceleración e inercia puede ser considerado como natural en esta esfera de acción europea.

## CONCLUSIÓN

Este artículo ha mostrado cómo una perspectiva neoinstitucionalista histórica puede representar un enfoque constructivo en el estudio del desarrollo, desde el 11 de septiembre del 2001, de la política antiterrorista de la UE. El análisis presentado en este artículo no sólo provee de mayor evidencia empírica al estudio de la institucionalización de las áreas de gobernanza europeas, sino que también aborda una serie de importantes aspectos prácticos. Es importante destacar aquí, para evitar equívocos, que aunque en este artículo se defiende la postura de que las políticas antiterroristas se han convertido en un espacio de gobernanza a nivel europeo, esto no equivale a afirmar que suponen una política común o un ámbito supranacional. Las autoridades de los Estados Miembros

16. EurActiv: *EU makes headway on anti-terror law*, 24-9-08.

continúan siendo los pilares de los esfuerzos antiterroristas europeos y son las agencias nacionales las que hacen en la práctica la casi totalidad de la actividad operativa en Europa. La acción de la UE se ha enfocado, en general, más hacia facilitar la cooperación y mejorar la coordinación multilateral que en promover procesos de integración europea o la armonización de estas políticas.

Ello se ha reflejado en las decisiones políticas acordadas por los gobiernos nacionales en momentos cruciales del proceso de institucionalización. Los muy limitados poderes y recursos, así como el débil mandato proporcionado al coordinador antiterrorista suponen un excelente ejemplo. Otros son el rechazo, tras el 11-M, a la propuesta de una Agencia Europea de Inteligencia, el prevalente uso de una “legislación blanda” en esta área, el fracaso de la propuesta de la Comisión por un fiscal público europeo en generar debate o el rechazo de los gobiernos del uso de la *passerelle* en 2006. Estas elecciones reflejan la paradoja de una convicción firme por parte de los Estados Miembros de la necesidad de comprometer a la UE en la lucha contra el terrorismo y su equivalente reticencia a proporcionar una capacidad operativa importante a las agencias de la Unión.

El compromiso fundamental de los Estados Miembros para la coordinación y el *intergubernamentalismo incrementado*, como alternativa a la delegación de poderes a las instituciones de la UE, es perfectamente comprensible por sus implicaciones sobre la soberanía nacional y por razones de efectividad y eficiencia. Pero, al mismo tiempo, es innegable que esta decisión política tomada por los Estados Miembros genera unas enormes necesidades de tipo coordinativo, tanto a nivel horizontal a través de la estructura institucional de la UE, como vertical entre los niveles nacional y europeo. Necesidades que se hallan, por supuesto, agravadas por el carácter *cross-pillar* de esta política pública y por la superpoblación de actores institucionales. Teniendo en cuenta que la división entre la dimensión interna y externa de las políticas de seguridad europea se mantendrá después de Lisboa y que Estocolmo sugiere añadir nuevas estructuras a las que ya existen en este campo, no es de esperar una mejora sustancial de estos problemas a corto plazo.

#### Referencias bibliográficas

BAKKER, E. “Differences in Terrorist Threat Perceptions in Europe”. En: Mahncke, D. y Monar, J. (eds.) *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?* Bruselas: P.I.E Peter Lang, 2006. P. 47-62.

BULMER, S. y BURCH, M. “Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European Union”. *Public Administration*. No. 76 (1998). P. 601-628.

BUNYAN, T. (2007) “The principle of availability”. *Statewatch* [en línea]. [Consulta: 11 Febrero 2007]. <http://www2.poptel.org.uk/statewatch/news/2006/dec/p-of-a-art.pdf> .

- BURES, O. "EU Counter-terrorism Policy: A Paper Tiger?". *Terrorism and Political Violence*. No. 18 (2006). P. 57-78.
- COLLIER, R.B. y COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COMISIÓN EUROPEA. *Commission evaluation report: the European arrest warrant has broadly achieved its objectives*. Bruselas, 23 de febrero de 2005, Memo/05/58.
- *Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*, Bruselas, 24 de enero de 2006, COM (2006)8 final.
- *Communication on stepping up the fight against terrorism*. Bruselas, 22 de octubre de 2007, COM (2007) 649.
- CONSEJO EUROPEO. *Tampere European Council 15 and 16 October. Presidency Conclusions*. Tampere, 16 de octubre de 1999.
- *Declaration on Combating Terrorism*. Bruselas, 25 de marzo de 2004.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Anti-terrorist Roadmap*, Bruselas, 26 de septiembre de 2001a, SN 4019/01.
- *Council Regulation 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism*, Bruselas, 28 de diciembre de 2001b, Official Journal of the European Union, L 344.
- *Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams*. Bruselas, 20 de junio de 2002(a). Official Journal of the European Union, L 162.
- *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States*. Bruselas, 18 de julio de 2002(b), Official Journal of the European Union, L 190.
- *Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on Combating Terrorism*. Bruselas, 18 de julio de 2002(c), Official Journal of the European Union, L 190.
- *Council Decision 2002/996/JHA of 28 November 2002 establishing a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism*, Bruselas, 24 de diciembre de 2002(d), Official Journal of the European Union, L 349/1.
- *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Bruselas, 30 de noviembre de 2005 (a), 14469/4/05.
- *Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism*, 1 de diciembre de 2005(b), 12168/3/05.
- *EU Council Secretariat Factsheet. The European Union and the Fight against Terrorism*, Bruselas, 9 de marzo de 2007, Press Release.
- *Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism*, Bruselas, 9 de diciembre de 2008, Official Journal of the European Union, L 330/21.
- DEN BOER, M. y WALLACE, W. "Justice and Home Affairs". En: Wallace, K. y Wallace, W. (eds.) *Policy-*

- Making in the European Union* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DEN BOER, M. y MONAR, J. "Keynote Article: September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor". *Journal of Common Market Studies*. No. 40 (2002). P. 11-28.
- DEN BOER, M. "The EU Counter-Terrorism Wave: Window of Opportunity or Profound Policy Transformation?". En: Van Leeuwen, M. (ed.) *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*. La Haya: Kluwer Law International, 2003.
- "Fusing the Fragments. Challenges for EU Internal Security Governance on Terrorism". En: Mahncke, D. y Monar, J. (eds.) *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?* Bruselas: P.I.E Peter Lang, 2006.
- EDWARDS, G. y MEYER E. "Introduction: Charting a Contested Transformation". *Journal of Common Market Studies*. No. 46:1 (2008). P. 1-25.
- EUROJUST. "Eurojust 2005 Annual Report" (2005) [en línea]. [Consulta: 22 de febrero 2006]. [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2005/Annual\\_Report\\_2005\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2005/Annual_Report_2005_EN.pdf).
- GREGORY, F. "The EU's Response to 9/11: A Case Study of Institutional Roles and Policy Processes with Special Reference to Issues of Accountability and Human Rights". *Terrorism and Political Violence*. No. 17 (2005). P. 105-123.
- HAYES, B.; PEERS, S. y BUNYAN, T. "Scoreboard on EU counter-terrorism plans". Statewatch (23 marzo de 2004) (en línea): <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/swscoreboard.pdf> (consultado el 03.12.2004).
- HÉRITIER, A. *Explaining Institutional Change in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- KEOHANE, D. *The EU and counter-terrorism*. Londres: CER, 2005.
- KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman, 1995.
- KRASNER, S.D. "Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*. No. 16 (1984). P. 233-246.
- LANZARA, G. F. "Self-destructive Processes in Institution-Building and Some Modest Countervailing Mechanisms". *European Journal of Political Research*. No. 33 (1998). P. 1-39.
- MITSOLEGAS, V.; MONAR, J. y REES W. *The European Union and Internal Security. Guardian of the People?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- MONAR, J. "Justice and Home Affairs". *Journal of Common Market Studies*. No. 43 (2005). P. 131-146.
- NILSSON, H.G. "The EU Action Plan on Combating Terrorism. Assessment and Perspectives". En: Mahncke, D. y Monar, J. (eds.) *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?* Bruselas: P.I.E Peter Lang, 2006.
- OCCHIPINTI, J.D. *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Directive 2006/24/EC of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC*, Bruselas, 13 de abril de 2006. Official Journal of the European Union, L 105.

- PEERS, S. "Europol: the final step in the creation of an 'Investigative and Operational European Police Force.'" *Statewatch* (2007) [en línea]. [Consulta: 8 de marzo de 2007].  
<http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>
- REINARES, F. (ed.) *European democracies against terrorism: governmental policies and intergovernmental cooperation*. Aldershot: Dartmouth, 2000.
- SCHMIDT, V. A. "Approaches to the Study of European Politics". *ECSA Review*. XII (2) (1999). P. 2-9.
- TRUE, J.L.; JONES, B.D. y BAUMGARTNER, F.R. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking". En: Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1995.
- STONE SWEET, A.; SANDHOLTZ, W. y FLIGSTEIN, N. "The Institutionalization of European Space". En: Stone Sweet, A.; Sandholtz, W.; Fligstein, N. (eds.) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- TURNBULL, P. y SANDHOLTZ, W. "Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces". En: Stone Sweet, A.; Sandholtz, W.; Fligstein, N. (eds.) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- UK HOUSE OF LORDS. *The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement*. Paper 108. Londres: HMSO, 2007.
- WOLFF, S. "The Mediterranean Dimension of EU Counter-Terrorism". *Journal of European Integration*. Vol. 31. No. 1 (2009).
- ZAHARIADIS, N. "Ambiguity, Time and Multiple streams". En: SABATIER, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1995.
- ZIMMERMANN, D. "The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal". *Studies in Conflict & Terrorism*. No. 29 (2006). P. 123-145.



# Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

*Directora:* Esthela Gutiérrez Garza

*Codirector:* José María Infante

*Consejo Editorial:* Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Helena Hirata, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

---

*Volumen 12*

*Número 30*

*enero-junio de 2010*

---

## **Trayectorias de los alumnos transnacionales en México**

### **Propuesta intercultural de atención educativa**

Juan Sánchez García y Víctor Zúñiga

### **Educación popular ambiental**

Raúl Calixto Flores

### **Representación social de las causas de los problemas ambientales**

#### **El caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla**

José David Lara González, Antonio Fernández Crispín, Sonia Emilia Silva Gómez y Ricardo Pérez Avilés

### **Origen es destino**

#### **Capital social en comunidades zapotecas migrantes a Estados Unidos**

Mariana Gabarrot Arenas

### **Envejecimiento poblacional y pobreza**

#### **El caso de los adultos mayores en Coahuila (1990-2000)**

Luis Gutiérrez Flores

### **La industria del vidrio en el noreste de México**

Salvador Corrales C.

### **Visiones y revisiones**

#### **Populismo y cultura política en la América Andina**

H. C. F. Mansilla

---

Suscripciones: en México (pesos M.N.): \$ 160.00 (individual), \$ 190.00 (institucional).  
Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y El Caribe: USD \$ 30.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 40.00. Resto del mundo: USD \$ 50.00.

Instituto de Investigaciones Sociales, UANL

Av. Lázaro Cárdenas Ote. y Paseo de la Reforma S/N, Campus Mederos, U.A.N.L.

C.P. 64930, Monterrey, N.L., México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@uanl.mx. Internet: [www.trayectorias.uanl.mx](http://www.trayectorias.uanl.mx)