



**RECONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN  
EUROPEA: UNA MIRADA A LA LUCHA ANTITERRORISTA**

**MÓNICA ALEJANDRA REY SANTOS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA, GOBIERNO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**BOGOTÁ D.C., 2016**

“Reconfiguración de las políticas de seguridad de la Unión Europea: una mirada a la lucha antiterrorista”.

Artículo Académico

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Mónica Alejandra Rey Santos

Dirigido por:

Mario Iván Urueña Sánchez

Semestre II, 2016.

*A mamá,  
por su inconmensurable esfuerzo y apoyo.*

## **Reconfiguración de las políticas de seguridad de la Unión Europea: una mirada a la lucha antiterrorista**

*Este trabajo estará enfocado en la reconfiguración que ha tenido la Unión Europea en su política exterior de seguridad antes y después de los atentados en Madrid del 2004 por parte de Al Qaeda y la incursión de otros grupos terroristas, como el Estado Islámico. El objetivo es determinar la influencia generada por el terrorismo islámico en la creación de nuevas políticas de seguridad dentro del territorio y la eficacia de las mismas para contrarrestar dicho fenómeno, ya que la falta de cohesión institucional no ha permitido el desarrollo óptimo de las políticas. Para la realización de esta investigación se llevará a cabo un análisis documental. De igual manera se desarrollará una interpretación de la situación a través de la teoría de los complejos de seguridad propuesta por Barry Buzan.*

**Palabras clave:** *Unión Europea, terrorismo islámico, política exterior, seguridad.*

**Abstract:** *This paper focuses on the European Union's terrorism policy after and before the Madrid attacks in 2004 and the rise of the Islamic State. This paper is aimed at identifying the influence of Islamic terrorism on the creation of the security policies and their efficacy despite the UE's lack of institutional cohesion. For that purpose, it carries out a thorough literature review that is interpreted in light of Barry Buzan's Regional Security Complex Theory.*

**Key words:** *European Union, islamic terrorism, foreign policy, security.*

### **Introducción**

En lo corrido del siglo XXI se han presentado ataques de características similares que han trascendido las fronteras nacionales, convirtiéndose así en un fenómeno de carácter global. Uno de ellos ocurrió el 11 de septiembre en Nueva York – EE.UU (11S); otro ejemplo de ello fue el ataque al metro de Madrid – España el 11 de marzo (11M). Este tema ha llevado a que diferentes expertos se interesen en el estudio de dicho fenómeno con el propósito de encontrar cuáles son esas características comunes, qué causas podrían llegar a tener y de qué forma pueden prevenirse dichos ataques. Gracias al consecuente trabajo investigativo, los ataques fueron apodados como *Ataques Terroristas*, y de forma más general: Terrorismo.

Como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, y del respectivo discurso dado por el Presidente Bush, se planteó una lucha continua contra el terrorismo, bajo el argumento de que éste iba en contra de los preceptos democráticos de todas las naciones. Como consecuencia de ello, se replantearon las políticas de seguridad, no solo de EE.UU,

sino también del mundo en su conjunto. (Bakker, 2015) Para ello, la labor investigativa centró su atención en la creación y aplicación de políticas que tengan el fin de instaurar un programa de securitización.

La reconfiguración global de seguridad marcó un hito importante en la planeación de un nuevo sistema de seguridad para la Unión Europea. Es por esto que “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” (Argomaniz, pág. 127, 2010) especialmente porque ya la amenaza se ha construido como transnacional.

Al Qaeda fue el primer grupo terrorista encargado de debilitar las políticas de securitización de los Estados occidentales que se han visto directamente afectados. A pesar que el primer ataque contundente a Europa fue el 11 de marzo de 2004, “la presencia de grupos más o menos vinculados a Al Qaeda no es nueva. El continente europeo no ha dejado de ser nunca un frente y una base logística para la red de Al Qaeda” (Thieux, pág. 96, 2004), como puede evidenciarse en los recientes atentados en Francia y Bélgica, que condujeron a que la Unión Europea replanteara su actuación para frenar el terrorismo.

Por tal razón, la Unión Europea (UE) tiene como uno de sus temas prioritarios el desarrollo de políticas de seguridad en la agenda de política exterior, para plantear nuevas estrategias que permitan proteger, perseguir y responder a los ataques de este grupo y de amenazas terroristas en general. (Napoleoni, 2015) Sin embargo, bajo las características de un moldeamiento en la política exterior en materia de seguridad, el terrorismo islámico ha puesto nuevos retos que implican la integración de políticas no excluyentes, y de igual forma un debate en la seguridad europea y en políticas de defensa. Especialmente, porque la UE es un conjunto de países abiertos a la defensa de la libertad y la promulgación de diferentes culturas.

Uno de los principales retos para la UE es evitar el terrorismo dentro de las fronteras Estatales, principalmente frente a la captación de ciudadanos para militar o trabajar en pro de un grupo terrorista. Un estudio del Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) “resalta la dificultad de prevenir la amenaza terrorista debido a que sus principales actores

ya no proceden de las franjas marginadas de la población, sino que se trata de individuos integrados y en situación de legalidad” (Thieux, pág. 97, 2004).

En muchos casos, y como lo señala un informe del European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) se estima en 18.000 el número de militantes de la *yihad* dispersos en el mundo (no implicados directamente en un conflicto regional), de los cuales de 1.500 a 2.000 tendrían un pasaporte europeo. (ESISC, 2003) Esto representa uno de los mayores desafíos de la política de seguridad Europea.

Como consecuencia directa, la UE se ha tenido que plantear el desarrollo de políticas de responsabilidad que eviten la discriminación, y que principalmente no promuevan una islamofobia en todo el territorio. Esto, ha supuesto otro gran reto para la UE, especialmente porque como se mencionaba anteriormente la UE se ha consagrado como una nación pro multicultural que permite el desarrollo de diferentes creencias, siempre y cuando se respeten las creencias de otros. (Consejo Europeo, 2012)

Con base en lo anteriormente descrito cabe preguntarse ¿De qué manera ha influido el terrorismo islámico en la reconfiguración de las políticas de seguridad de la Unión Europea? ¿Ha sido la reconfiguración de dichas políticas un mecanismo adecuado en la lucha contra el terrorismo?

La manera en que el terrorismo islámico influyó en la reconfiguración de las políticas de seguridad de la Unión Europea fue la decisión de reforzar su política de seguridad en la lucha contra el terrorismo después de los atentados del 11S. Cabe agregar que la reestructuración no fue tomada como una amenaza inminente dentro de Europa hasta que dieron lugar los atentados en Madrid y Londres. La principal estrategia de la Unión Europea es crear una política que permita combatir, no solo el terrorismo islámico, sino el terrorismo como concepto global; bajo el supuesto del respeto por los derechos humanos e individuales. “Una de las prioridades de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo es identificar y combatir los factores que contribuyen a la radicalización y los procesos por los cuales se captan personas para cometer actos terroristas” (Consejo Europeo, Políticas, 2012). Lo cual ha llevado este conjunto de países a realizar una reestructuración de las políticas de integración migratoria que no inciten a la discriminación, y de igual forma a la creación de

estándares culturales que eviten la captación de ciudadanos por las líneas del terrorismo. (Bossong, 2013)

A pesar de los diferentes enfoques que ha intentado disponer la Unión Europea en sus políticas de seguridad, éstas no han tenido una cohesión dentro del ámbito institucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, lo que conlleva a carecer de un sistema efectivo de cooperación y solidaridad para frenar la crisis del terrorismo en Europa. (Ferreira-Pereira y Martins, 2014)

Para el desarrollo de esta investigación se dará a conocer en primer lugar la teoría de los Complejos de Seguridad expuesta por Barry Buzan. Posteriormente, se expondrán las políticas implementadas por la Unión Europea antes de los ataques a Madrid, pasando por el tratado de Maastricht hasta la política del ESS. Acto seguido, se introducirá el concepto global de terrorismo para aterrizarlo sobre la caracterización del terrorismo islámico y el estudio de Al Qaeda y el Estado Islámico. A resaltar, el concepto de terrorismo islámico estará basado en estructuración de la ley bajo pilares religiosos. Siguiendo esta línea, se introducirá sobre las políticas implementadas y expuestas tras los atentados en Madrid, pasando por el Plan de Acción de la UE (2004), hasta la Estrategia Global de la Política Exterior de la Unión Europea (2016), la cual supone la apertura para una nueva lucha contra el terrorismo, tras los ataques por parte del Estado Islámico en Paris y Bélgica.

### **Teoría de Complejos de Seguridad**

La teoría de los Complejos de Seguridad propuesta por Barry Buzan fue expuesta por primera vez en su libro *People, States and Fear* en 1983. Esta primera conceptualización sobre los complejos, y la importancia de la seguridad en el Sistema Internacional, planteaba una dinámica para el análisis de los niveles político y militar. El contexto de este planteamiento surgió dentro del periodo de la Guerra Fría cuyo actor principal era el Estado y los estudios de seguridad estaban centrados principalmente alrededor de las amenazas y el uso de la fuerza. (Buzan, Waever y Wilde, 1998)

De esta forma, en su libro *Security: a new framework for analysis* (1998) se establece que es necesaria la ampliación de la agenda para estudiar la seguridad más allá del nivel político y militar. Es así como se introduce el análisis de nuevos sectores, el económico, el

social y el ambiental. Dicha ampliación en la agenda requiere la necesidad de construir una conceptualización sobre la palabra *seguridad*, debido a que no todas las amenazas o problemas pueden ser tomadas como un atentado a la seguridad de un Estado, una nación o un grupo de instituciones.

Buzan define el complejo de seguridad como “un conjunto de estados cuyas principales percepciones y preocupaciones de seguridad están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser analizados o resueltos distanciados uno del otro” (Buzan et al., pág. 198, 1998). Es por esto, que existen tres criterios esenciales en un complejo de seguridad, i) la disposición y la diferenciación entre las principales unidades, ii) los patrones existentes de amistad y enemistad, y iii) la distribución de capacidades existentes dentro del complejo. (Buzan, et al., 1998) Esta identificación permite analizar la seguridad regional en términos mucho más dinámicos.

Sin embargo, el autor explica que la alteración de alguno de estos criterios puede modificar la estructura y el funcionamiento del complejo. Cuando esto ocurre, Buzan y Waever, en su obra “*Regions and Power*”, plantean tres posibles escenarios que construyen un complejo dinámico:

(1) Mantenimiento de statu quo: no se presentan cambios significativos en la estructura esencial de los complejos;

(2) Transformación interna: se refiere a las variaciones en la frontera de los complejos de seguridad, este tipo de cambios afectan la estructura anárquica. Estos se pueden presentar por el desarrollo de procesos de integración, o por la distribución de poder entre las unidades ya sea por un proceso de desintegración, una conquista o tasas de crecimiento distintas entre las unidades. La transformación interna también puede presentarse cuando hay una variación entre los patrones de amistad-enemistad determinada por el surgimiento de nuevos liderazgos, nuevas concepciones ideológicas, discursos contradictorios o amenazas de confrontación militar;

(3) Transformación externa: se determina por la reconfiguración de las fronteras externas de los complejos de seguridad regional. Esta transformación ocurre cuando se presenta una ampliación en las unidades de los complejos, así mismo se establece por la

división de las unidades o por la aparición de nuevos complejos de seguridad. (Buzan y Weaver 2003)

Buzan explica que para el entendimiento y análisis de los complejos de seguridad existen cuatro niveles de análisis.

1. Nivel Domestico: este nivel hace referencia a las vulnerabilidades presentes en un Estado parte de una región. Se analizan las fortalezas y debilidades de acuerdo a la estabilidad del orden interno, como lo determina Buzan en términos de la correspondencia existente entre la Nación y el Estado. Las debilidades Estatales definen y evidencian los temores en materia de seguridad.
2. Nivel Regional: este nivel abarca las relaciones Estado-Estado y como estas configuran las regiones. Es por esto que se puede ubicar a la Unión Europea desde este nivel de análisis.
3. Nivel Interregional: se hace referencia a la relaciones entre diversas regiones vecinas. Cabe resaltar que este nivel es limitado dada las características del complejo que se definen por las relaciones internas. Sin embargo si las dinámicas de seguridad plantean la necesidad de entender el análisis de seguridad desde una óptica interregional, determinado por el cambio de la balanza de poder, influencia de potencias de una región a la otra y viceversa, este nivel de análisis cobra relevancia.
4. Nivel Global: este nivel hace referencia a las relaciones entre la estructura global y regional en materia de seguridad. Se analiza el rol que tienen los poderes globales en la región (Torres, pág. 19, 2014).

Lo anterior, es denominado por Buzan como *Constelación de Complejos*, los cuales cobran vital importancia debido a que su análisis se hace desde una perspectiva multisectorial. Para el autor, existen tres tipos de complejos de seguridad que ayudan en el entendimiento de la seguridad. En primer lugar, se encuentra el complejo de seguridad estándar el cual se constituye a través de una estructura anárquica y cuyo estudio se centra en la óptica político-militar. Por otro lado, se expone el complejo de seguridad centrado, en donde se exponen las determinaciones desde un ámbito central. Para entender este complejo es importante tener en cuenta tres posibles formaciones i) carácter unipolar, ii) superpotencias, y, iii) regiones integradas por instituciones, como es el caso de la UE. Este complejo permite una consolidación de propósitos como un fin específico sobre seguridad. Por último, se define el complejo de seguridad con grandes poderes que está conformado por dos o más poderes globales cuyas decisiones y análisis influyen en un ámbito global.

Buzan afirma que para estudiar el complejo de seguridad regional es importante que tenga cuatro características fundamentales, estas regiones deben estar compuestas por uno o más Estados, la relación de dichos Estados debe estar marcada por una seguridad interdependiente, deben constituir un grupo geográficamente coherente y su patrón de seguridad debe ser durable, aunque no permanente. (Buzan et al., 1998) Debido a la apertura

de la agenda, es importante empezar a ver el complejo de seguridad desde una perspectiva más amplia que permita la inclusión de otros sectores (más allá de lo político y lo militar) y la incorporación de nuevos actores. Para este fin, se extiende el postulado a complejos homogéneos y heterogéneos.

Los complejos homogéneos sostienen que los complejos de seguridad están concentrado dentro de sectores específicos y adicional están compuestos por formas específicas de interacción alrededor de unidades similares. (Buzan, et al., 1998) Por otro lado, los complejos heterogéneos asumen que la lógica regional puede integrar diferentes tipos de actores en interacción a través de dos o más sectores. (Buzan, et al., 1998) Este último, “tiene la ventaja de poder conectar instituciones supranacionales como la UE con Europa con el fin de lograr una interacción sobre seguridad” (Buzan et al., pág. 16, 1998). Lo que permite escoger entre un complejo y otro recae en un análisis que permite determinar las condiciones de cada estructura y cual alternativa encajaría mejor para el caso de estudio. En el caso concreto de esta investigación, se adecua mejor el estudio de un complejo de seguridad heterogéneo, ya que este permite analizar las acciones de seguridad tomadas alrededor de los intereses de la Unión Europea y Estados Unidos tras los atentados del 11S.

Además de una ampliación en la agenda, los autores abordan el tema de la securitización. La securitización es definida como la percepción de una “amenaza existencial que requiere medidas de emergencia y que justifica acciones extraordinarias que están por fuera de los límites de los procedimientos políticos naturales” (Buzan et al., págs. 23, 24, 1998). Es decir, se concibe que existe una amenaza a un objeto referente y dicha amenaza debe ser combatida, sin importar si se hace afuera de los marcos legales ya que se debe garantizar la seguridad del actor o los actores en juego. Este uso de medidas extraordinarias es lo que permite el uso legítimo de la fuerza, reclamando el derecho a usar lo que sea necesario para lidiar con la amenaza. De esta forma se afirma que “la securitización está constituida por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existente, con una prominencia suficiente como para tener efectos políticos sustanciales” (Buzan et al., pág. 25, 1998). Las consecuencias políticas se deben principalmente al ir más allá de las reglas establecidas, ya que se deben crear nuevos marcos de solución política para lidiar con la amenaza existente.

Para que exista una securitización exitosa se deben tener en cuenta tres características principales, una amenaza existente, una acción de emergencia y el rompimiento de reglas. (Buzan, et al., 1998) Sin embargo, la teoría afirma que, contrario a lo que sea cree sobre que mayor seguridad es mucho mejor, los autores sostienen que la securitización de un problema debe ser visto como algo negativo, como una falla política para hacerle frente a los problemas. Lo ideal es que las políticas sean capaces de desplegar los procedimientos de rutina sin la toma de medidas extraordinarias a amenazas específicas. (Buzan, et al., 1998)

Es importante mencionar que durante el proceso de securitización se pueden tener diferentes percepciones de la amenaza, es decir, se puede tomar como un proceso objetivo o subjetivo. El proceso objetivo se entiende como la existencia de una amenaza real que se tiene en el momento. Desde el punto de vista subjetivo, se refiere a la percepción de una amenaza, sin embargo, dicha apreciación puede ser malinterpretada por los actores. En cualquiera de los dos casos se podría caer en una paranoia estatal respecto a las amenazas, esto debido a que lo que un Estado considera una amenaza, otro Estado lo puede ver como un proceso normal dentro de las relaciones y equilibrios del Sistema Internacional. Como consecuencia, es de suma importancia lo que perciben los actores del Sistema, “ya que la forma en la que un proceso de securitización de un actor encaja con las percepciones de otros sobre que constituye una amenaza real, es muy importante en la interacción para la construcción de la seguridad del Sistema Internacional” (Buzan et al., pág. 30, 1998).

A la luz de este enfoque, Buzan sostiene que la securitización constituye un proceso intersubjetivo, el cual es socialmente construido debido a que el objeto referente mantiene una legitimidad general como algo que debe sobrevivir. (Buzan, et al., 1998) Para esta teoría resulta fundamental el discurso sobre la amenaza. Es decir, la existencia de una amenaza debe ser justificada, tiene que ser escuchada por el público y puesta a consideración. Con esto se busca crear una plataforma que permita la adopción de medidas de emergencia u otras acciones para vencer dicha amenaza. Es necesario aclarar que la existencia de una amenaza sobre un objeto referente no crea en si misma un estado de securitización, esto solo se da si el problema es aceptado de esa forma por la audiencia. Esto tampoco que significa que la sola aceptación exista por si misma, puede existir un movimiento securitización pero no necesariamente un objeto que este siendo securitizado.

Para que un discurso sea exitoso debe tener dos características. La primera, es una construcción interna gramatical y lingüística que permiten referirse a un público dependiendo de un ámbito cultural. Por otro lado, se debe tener en cuenta el ámbito externo, es decir lo referente al contexto y la estructura social. Lo anterior cobra importancia debido a que los estudios sobre securitización “tienen como objetivo obtener una comprensión sobre quien securiza, en qué, para quien, por qué, cuales son los resultados y bajo que condiciones” (Buzan et al., pág. 32, 1998).

Dentro del complejo de seguridad, los actores no son quienes definen un complejo, el análisis y la estructuración deben estar dadas de igual forma por analistas quienes pueden tener una interpretación de la realidad mucho más acertada e imparcial, esto sucede porque, “un complejo de seguridad es básicamente analítico, la seguridad es un práctica política que se ha destilado en una categoría mas precisa sobre la base de cómo es usado el concepto” (Buzan et al., pág. 34, 1998). Lo anterior permite que los actores y los analistas tengan más responsabilidad al definir un marco que se ajuste al problema de seguridad.

La perspectiva del discurso involucra tres tipos de unidades envueltas en el análisis de seguridad, i) objeto referente, ii) actores securitizadores, iii) actores funcionales. El objeto referente es aquello que se ve amenazado y tiene el derecho legítimo a la supervivencia. Los actores securitizadores son aquellos que securitizan una amenaza declarando algo (un objeto referente) como amenazado. Por último, los actores funcionales, son actores que pueden afectar las dinámicas de un sector. Es decir, sin ser ninguno de los dos anteriores, pueden influenciar en las decisiones que se toman en el campo de la seguridad. (Buzan, et al., 1998)

La teoría anteriormente expuesta permite de una forma amplia dar un análisis a esta investigación. En primer lugar es importante mencionar que la UE es un complejo de seguridad centrado y heterogéneo, cuyos propósitos sobre la seguridad, el medio ambiente, la política y la economía se encuentran fuertemente ligados. Su estructura está diseñada en el marco de unas instituciones que permiten el desenvolvimiento del grupo de Estados conformantes bajo ciertos parámetros legales. La UE desde su creación sufrió una transformación interna que alteró sus fronteras con el fin de consolidar un grupo de Estados que propenden por unos ideales en común. Sin embargo, la creación del complejo de

seguridad ha llevado a que la UE se enfrente a nuevas amenazas, como lo es el terrorismo islámico, el cual ha logrado permear las fronteras, no solo terrestres sino también ideológicas.

La UE ha tenido la capacidad de integración regional que otros Estados no han podido, ni han intentado obtener. Esto presupone una ventaja relativa dentro de las capacidades que tiene la Unión para hacer frente a las amenazas terroristas.

Sin embargo, Buzan explica que bajo la perspectiva constructivista se entiende que sí bien es importante el aumento de la seguridad, así mismo el Estado no es el único que juega un rol destacado en la construcción de la misma, debido a que el Sistema Internacional está construido por otros actores, como las organizaciones, las ideas y la cultura. Es por esto que para construir una seguridad europea es necesario que la seguridad sea entendida como, no solamente un conjunto de reglas encajadas en diferentes categorías, sino por el contrario, debe ser tomada como el reconocimiento de los tomadores de decisión para poder actuar en el mundo real con un nuevo conocimiento y un nuevo entendimiento sobre como se organiza la seguridad y como se debe actuar para la misma. (Adler, 1997)

Dentro del marco organizacional de la teoría, domésticamente los Estados pueden sentirse vulnerables, y éstas vulnerabilidades pueden generar miedos ocasionando que la estructura se altere, aunque realmente no exista una amenaza directa. Esto ocurre, en la actualidad frente a la amenaza del terrorismo ya que los Estados y los ciudadanos tienen un miedo constante a ataques terroristas. Sin embargo, la teoría sostiene que deben existir relaciones de Estado-Estado con el fin de disuadir dichas amenazas. De igual forma, generar lazos globales puede contribuir a la construcción de un poder global en la lucha contra el terrorismo. (Buzan, 2003)

Es así, como la teoría de los complejos de seguridad resulta apropiada para analizar las políticas en materia de seguridad de la Unión Europea frente a las amenazas del terrorismo islámico. Ya que esta teoría permitirá hacer un análisis comparativo frente a las políticas y acciones tomadas para contrarrestar las amenazas de Al Qaeda y las amenazas por parte del Estado Islámico dentro de la Unión Europea. Se busca que esta teoría arroje una explicación técnica a las acciones que toman los Estados para dar respuesta inmediata a las acciones terroristas.

El terrorismo islámico ha sido una de las grandes amenazas que ha tenido que combatir la Unión Europea, sin embargo la reconfiguración de las políticas de securitización no han llevado a contrarrestar de manera efectiva dichas amenazas. Los moldeamientos que se han realizado en miras a proteger y respaldar la seguridad de toda la nación no han tenido en cuenta las diferentes manifestaciones de dicho terrorismo. Al Qaeda y el Estado Islámico han demostrado que la cooperación entre los países de la Unión no ha sido totalmente eficaces, ya que los actos terroristas se siguen dando, y aunque el terrorismo ha pasado a la agenda de securitización, las políticas que se han hecho efectivas para contrarrestar el fenómeno no han sido unificadas.

### **La lucha antiterrorista de la Unión Europea antes del 11M**

Los atentados del 11 de septiembre, no han sido históricamente, el comienzo de la lucha antiterrorista a nivel global. Incluso, tras los atentados del 11M la Unión Europea ya había llevado a cabo una serie de políticas y estrategias para contrarrestar la amenaza terrorista. La primera política que toma como referencia la preocupación por el terrorismo y la delincuencia organizada, fue creada en 1976 y se denominó TREVI (terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia transnacional). Desde este primer enfoque se empezaron a ver temas concernientes a la seguridad interna de la UE. Sin embargo, tras el acuerdo para la creación de un espacio Schengen, se impidió tener una cooperación y comunicación acertada sobre futuras y posibles amenazas. Como consecuencia, la elaboración de una política contraterrorista en Europa fue un proceso muy complejo, principalmente por la difícil arquitectura nacional de la Unión, y la percepción de las amenazas como una amplia variación cultural y tradiciones políticas dentro de Europa. (Coolsaet, 2010) No obstante, a pesar de la preocupación por la seguridad de la Unión, fue hasta 1993 con la entrada en vigor del tratado de Maastricht que se incluyó formalmente en el marco de la Unión Europea la cooperación contra el terrorismo.

El tratado de Maastricht “supuso una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (Parlamento Europeo, Fichas técnicas, 2010) y abrió de manera formal la consideración del terrorismo como un tema importante en la agenda de política exterior. Este tratado fundamentó el fortalecimiento de la Unión Europea a través de tres pilares, 1) La Comunidad Europea; 2) La Política Exterior y

de Seguridad Común (PESC) y, 3) La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior. Estos dos últimos pilares, no solo contribuían a la mancomunación de voluntades para luchar contra el terrorismo, sino hacían un llamado a la cooperación de todos los países miembros en momentos de crisis. La cooperación quería instaurar un espacio Schengen en donde prevaleciera la libertad, la justicia y la seguridad.

Como lo asegura Verónica Rodríguez (2013) en su trabajo sobre *La política exterior de seguridad y defensa de la Unión Europea* destaca que la creación de una política exterior y de seguridad común (PESC) se dio en 1993 a través del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, la comunidad enfatizó la importancia de modificar el PESC “mediante la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)” (Rodríguez, pág. 1, 2013), con miras a lograr un actuar conjunto que permitiera la participación de todos los Estados miembros en materia de seguridad. Esto, dio paso a lo que se conoce hoy como la política común de seguridad y defensa (PCSD). Sin embargo, esta política solo surge hasta la puesta en marcha del tratado de Lisboa en 2009. Estas políticas surgen con la necesidad de hacer frente a los nuevos retos que se hicieron visibles después de la Guerra Fría, como lo fueron “el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, Estados fallidos y conflictos regionales” (EES, 2003 en Brummer, pág. 78, 2006).

El 11 de septiembre marcó un hito importante no solo en la configuración de una política exterior de seguridad de Estados Unidos, sino que instauró un llamado para entender el terrorismo como una emergencia transnacional que requería la respuesta integrada de la Unión Europea, ya que la lucha contra el terrorismo se convertía en una responsabilidad intrínseca para mantener la seguridad colectiva. Una semana tras el 11S la Unión Europea se expresó a través de una reunión extraordinaria en donde propusieron el *EU Plan on Combating Terrorism*, este plan de acción planteaba que la lucha contra el terrorismo sería uno de los principales objetivos de la UE. La propuesta estaba basada en cinco escenarios de cooperación, 1) reforzar la cooperación policial y judicial; 2) desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales; 3) terminar con la financiación del terrorismo; 4) reforzar la seguridad aérea; y 5) coordinar la acción global de la Unión Europea. (Consejo Europeo, 2001) El plan de acción le abre la puerta a la UE para manifestar su compromiso a nivel global en la lucha antiterrorista. De este modo, se manifestó que

La lucha contra el terrorismo exige de la Unión una mayor participación en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir y estabilizar los conflictos regionales. En particular, la Unión Europea, en estrecha colaboración con los Estados Unidos, la Federación de Rusia y los interlocutores en el mundo árabe y musulmán, hará todo lo posible para llevar a las partes en conflicto en Oriente Próximo a un acuerdo duradero, basado en las resoluciones de Naciones Unidas en la materia. La Unión alcanzará su mayor eficacia desarrollando la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y dotando de operatividad lo antes posible a la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD). La eficacia de la lucha contra la lacra del terrorismo será mayor al apoyarse en un profundo diálogo político con los países y las zonas del mundo donde se desarrolla el terrorismo. (Fontaine en Consejo Europeo, Discurso 5, 2001).

Esto significó para la UE una ambición en si misma para convertirse en un jugador fundamental en la lucha contra el terrorismo en el ámbito global. (Ferrerira-Pereira et al., 2014) Ferreira-Pereira y Oliviera afirman que existen dos razones para entender esta ambición. En primer lugar, la UE reconoce que la mayoría de las amenazas provienen desde fuera del continente, sin embargo, la UE admite que se encuentra totalmente conectada con aquellos acontecimientos que tienen lugar en otros países, especialmente aquellos que tienen una ubicación estratégica cercana. (Ferrerira-Pereira et al., 2014) De esta forma, la cooperación con terceros países se convertiría en una forma de garantizar su propia seguridad. En segundo lugar, la lucha contra el terrorismo que surgió como una amenaza internacional le permitía a la UE crear una plataforma para el desarrollo de una acción exterior globalizada.

A pesar de lo anterior, se considera que la Unión Europea no ha tenido una política antiterrorista externa realmente eficaz y coherente. En palabras de Daniel Keohane explica que no existe una dimensión de acción externa fuerte para combatir el terrorismo porque, por un lado, la política es manejada por el Ministro del Interior quien tiende a darle más relevancia a los aspectos internos de la amenaza, de esta forma la UE esta estructurada alrededor de variables internas. Por otro lado, es importante tener en cuenta que la UE, en su interés por compaginar con las políticas antiterroristas de Estados Unidos, olvidó que cada actor tiene diferentes enfoques sobre el terrorismo. En este caso, la Unión Europea está mas enfocada en el ámbito interno y Estados Unidos se preocupa más por atacar el terrorismo desde una dimensión externa. (Keohane 2008)

La interacción entre los diferentes agentes globales se ha intensificado a lo largo del desarrollo de la economía del libre comercio, así como también por el interés emergente por la interrelación entre culturas y con ello el engrandecimiento de la esfera pública. Conjuntamente a ello, el tráfico de información ha llegado a alcances inmediatos, gracias al

tangible desarrollo tecnológico que ha tenido la industria de telecomunicaciones. Por ello, esta interacción se ha convertido en uno de los fenómenos más difíciles de controlar, no sólo en términos mercantiles o de intercambio de información cotidiana, sino también ha tenido alcances en otros aspectos que llegan a tener repercusiones violentas en algunos territorios determinados. A sabiendas de este enfoque la Unión Europea en el 2003 desarrolló lo que sería una de las estrategias de seguridad más solidas de la Unión, denominada *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa más segura en un mundo mejor (EES)*. El principal argumento de la UE para la formulación de esta táctica era que “Europa – debería estar lista para – asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor” (Consejo Europeo, pág. 1, 2003).

La EES afirma que la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo y por esto “Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles” (Consejo Europeo, pág. 3, 2003), entre las que se destacan el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Sin embargo, hace especial énfasis en las manifestaciones terroristas ligadas al extremismo religioso, ya que esta amenaza “cada vez cuenta con más abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite” (Consejo Europeo, pág. 3, 2003). Para el desarrollo de esta política la UE recurre a tres objetivos estratégicos i) hacer frente a las amenazas, ii) crear seguridad en los países vecinos y iii) crear un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. (Consejo Europeo, 2003)

Sin embargo, lo que llama la atención de esta política es que “por primera vez en la historia, la UE (...) ha adoptado una estrategia común” (La,rivé, pág. 119, 2014). Esto, principalmente porque las anteriores puestas en marcha no se habían preocupado por tener una estrategia de seguridad mancomunada ya que cada Estado difería en la percepción de una amenaza. En este orden, la EES se ha enfocado en un avance holístico de las amenazas que lo han forzado a ser más activo, más capaz y más coherente. “Más activo implica que la UE debe desarrollar instrumentos para lidiar con las crisis; más capaz conlleva a tener habilidades militares más fuertes para todo tipo de intervención; y más coherente significa el

incremento de diferentes políticas y competencias de la UE para una misión global” (Larivé, pág. 120, 2014).

Los siguientes estudios, creaciones y resultados de las políticas anteriores y aquellos que surgen a partir de los atentados a Madrid en 2004, Londres en 2005 y los más recientes en Paris en el 2015 y Bélgica en 2016 serán materia de observación más adelante.

### **Terrorismo Islámico**

El terrorismo no es un término que pueda ser definido con facilidad, muchos académicos e investigadores coinciden con la idea que no existe un consenso sobre “qué es terrorismo”, esto principalmente porque su significado depende de un contexto político, social y cultural. Hoffman afirma que el terrorismo ha sido ampliamente aceptado como un término “fundamental e inherentemente político” (Hoffman, pág. 2, 1954), el cual está ligado al concepto de poder, “la búsqueda de poder, la adquisición de poder y el uso del poder para conseguir objetivos políticos” (Hoffman, pág. 2, 1954).

Debido a la falta de acuerdo sobre el término muchas organizaciones internacionales han mostrado su preocupación ya que al no existir una definición exacta, el término puede ser usado según los intereses de cada país aumentando así las posibilidades para que los regímenes autoritarios actúen de forma violenta para alcanzar objetivos políticos, aún cuando su lucha no tiene nada que ver con políticas antiterroristas. (Bakker, 2015) De igual forma, organizaciones no gubernamentales como Human Right Watch (HRW), han mostrado su preocupación por la creciente violación de Derechos Humanos como consecuencia directa de la amplia definición de terrorismo.

Alex Schmid (2004) en su artículo “*Terrorism: The Definitional Problem*”, resalta que existen cuatro razones por las cuales no existe unanimidad sobre el concepto de terrorismo. En primer lugar, el terrorismo es un concepto discutido en las ciencias políticas, sociales, legales, y las nociones populares de la misma son a menudo divergentes. Por otro lado, la definición de terrorismo está ligada a la legitimación y penalización. Tercero, existen muchos tipos de terrorismo con diferentes formas y manifestaciones. Por último, el término ha sufrido innumerables cambios en más de 200 años de existencia. (Schmid, 2004)

Respecto a la existencia de diversos tipos de terrorismo, la EUROPOL, ha identificado cinco diferentes clases ideológicas de terrorismo i) el terrorismo inspirado en la religión, ii) el terrorismo étnico nacionalista-separatista, iii) el terrorismo de derecha, iv) el terrorismo de izquierda anarquista, y v) el terrorismo como tema general. (Europol, 2004)

A pesar de los incansables esfuerzos de la comunidad internacional por reaccionar y crear un frente certero para contrarrestar el terrorismo, Edwin Bakker (2015) en su libro *Terrorism and Counterterrorism*, señala que existen cuatro supuestos sobre terrorismo que han sido objeto de diferentes debates y que el desentendimiento de los mismos ha impedido que se desarrollen políticas eficaces y acertadas para atacar el terrorismo.

En primer lugar, *el terrorismo es causado por la pobreza*. Este supuesto destaca que no se pueden llegar a generalizaciones, ya que estudios demuestran que aunque existan terroristas con bajos recursos, también los hay millonarios como fue el caso de Osama bin Laden. (Bakker, 2015)

El segundo supuesto esboza que *los terroristas están locos*. La investigación de Bakker demuestra que los terroristas son personas altamente calificadas y consientes de sus acciones, es decir, psicológicamente actúan bajo lo que ellos consideran correcto. El problema radica en lo que se considera política o socialmente correcto. (Bakker, 2015)

En tercer lugar se plantea que *el terrorismo es cada vez más letal*. Este supuesto señala que existen dos formas de interpretar el terrorismo. En primer lugar, puede existir un incremento de los ataques, personas muertas y actos terroristas en un año en ciertas regiones. Por otro lado, puede referirse a un incremento de los ataques terroristas individuales que causan mayores muertes, es decir que el número de personas muertas aumente con cada ataque realizado. Este supuesto sustenta que el número de muertes por ataque ha incrementado sustancialmente. (Bakker, 2015)

Por último se encuentra que *el terrorismo es exitoso*. Este supuesto enfatiza la idea que las organizaciones terroristas no son exitosas en términos de conseguir sus objetivos políticos. Sin embargo, pueden lograr obtener toda la atención deseada causando un miedo constante dentro de la población. (Bakker, 2015)

Con el propósito de esclarecer este término, a continuación se hace referencia a las investigaciones de los siguientes autores: Hidalgo (2012) y Torres (2007). Sin embargo, con el ánimo de ampliar el punto de vista, se tomarán en cuenta las perspectivas de Pestana y Proença (2005), Pérez (2004), y Neumayer y Plumper (2009).

Clara Hidalgo plantea que el concepto de terrorismo islámico del siglo XXI sienta sus bases en el Islam, llevadas al extremo del fanatismo religioso. Sin embargo, enfatiza el doble sentido que puede tener la contextualización del término “terrorismo islámico”, debido a que lo que un occidental considera como terrorista, desde otra perspectiva, podría verse como un combatiente o un guerrero sagrado (Hidalgo, 2012).

En esta misma dirección, Manuel R. Torres asegura que para los grupos islamistas radicales “la violencia es necesaria no solo por su supuesta efectividad sino también por su carácter de mandato religioso, – lo que se convierte –[...] en un deber continuo, incondicional y sin restricciones” (Torres 2007 en Rodríguez, pág. 24, 2015).

De otro lado, Neumayer y Plumper realizan una investigación comparativa respecto al texto de Huntington “*el choque de las civilizaciones*” y los pronósticos que se realizan en el mismo. Los autores concuerdan con Huntington que el terrorismo internacional se da principalmente por el choque entre la civilización islámica y occidente. Sin embargo, enfatizan que la teoría de dicho autor no pronostica que la civilización islámica podría cometer más actos terroristas contra sus nacionales que contra el mundo en general, como se evidencia en la actualidad. (Neumayer y Plumper, 2009)

Por lo tanto, en lo concerniente al desarrollo de este artículo, la investigación entiende por terrorismo islámico aquel que se caracteriza principalmente por tener una base religiosa islámica, de cumplimiento literal del Corán, en vez de contextual. Lo que hace que se traspasen los límites del concepto de la Yihad, entendida ésta como defensa. Ello trae como consecuencia que deje de ser una lucha defensiva, para ser interventora. Una segunda característica es que su carácter religioso hace que, quienes realizan este tipo de terrorismo, mantengan un sentimiento de compromiso y obligatoriedad déico. Como última característica conceptual es posible observar que su radicalización está asociada, en términos de causa consecuencia, al choque cultural entre la globalización occidental y la cultura medio-oriental, en este caso específico, islámica – musulmana.

Alberto Pérez enfatiza que

Aunque habitualmente se habla de terrorismo islámico como si fuese un todo homogéneo, la realidad es que se trata de un conjunto de organizaciones muy diversas que utilizan el terrorismo como método para alcanzar sus fines. Difieren en sus objetivos, efectivos, zonas de actuación, y extracción de sus integrantes. Lo único que tienen en común es llevar a cabo la Yihad o guerra santa con el fin de islamizar radicalmente las sociedades en las que actúan (Pérez, pág. 5, 2004). El terrorismo islámico actual hunde sus raíces ideológicas –y su justificación- en las grandes corrientes del islamismo rigorista que preconizaban la vuelta a los orígenes para conseguir el resurgir del islam como credo, nación, ley, y forma de vida. El wahabismo y el salafismo proporcionaron los principios doctrinales que posteriormente llevaron a la acción a otros movimientos como el de los Hermanos Musulmanes (Pérez, pág. 6, 2004).

Pestana y Proença aseguran que la tendencia del terrorismo islámico radical ha aumentado sin precedentes, especialmente después del 11 de septiembre. Estos autores presentan una caracterización del radicalismo islámico en ciudades europeas, Estados Unidos y Canadá en un periodo de tiempo entre 1979 y diciembre de 2002. Esta investigación reconoce que existen tres críticas asociadas con el terrorismo islámico. En primer lugar, se presenta el precedente que marcan los atentados del 11S, empleando aviones civiles y armas de destrucción masiva. En segundo lugar, la consecuente victimización generada por los métodos usados en los ataques, combinados con la latente amenaza de una penetración mucho peor en la escena civil. Por último, se destaca el inminente peligro social, económico, político, e incluso psicológico que afecta la viabilidad del sistema capitalista, las formas de vida y las fallas del sistema para prevenir dichos ataques. (Pestana y Proença, 2005)

Dentro de los grandes grupos extremistas radicales este estudio se centrará en dos grandes del ámbito internacional, Al Qaeda y el Estado Islámico.

### **Plan de acción de la UE: Lucha antiterrorista tras el 11M**

El 11 de marzo del 2004, España fue víctima de un gran atentado por parte del grupo islámico Al Qaeda, dicha acción se consolidó como uno de los peores y más grandes desastres para la seguridad de la Unión Europea. Pese a los planes de acción que ya se habían puesto en marcha, no solo tras los atentados del 11S, sino desde el compromiso de una lucha antiterrorista a través de un Estado más capaz, más activo y más coherente, la UE no pudo evitar el primer ataque terrorista contundente.

El 25 de marzo, el Consejo Europeo emitió la primera declaración en donde aseguraba, no solo solidaridad con las familias y las víctimas, sino una promesa para derrotar el terrorismo a través de la solidaridad y la acción colectiva de los Estados. De esta forma, se hizo un llamado para desarrollar una estrategia a largo plazo que permitiera combatir el terrorismo con la emergencia con la que se presentaba. Esta manifestación del Consejo Europeo hacia una invitación a los Estados miembros para cooperar mutuamente e intercambiar información que permitiera evitar futuros ataques. Así mismo, pedía a los Estados miembros usar de manera óptima y efectiva los cuerpos de la UE, el Europol y el Eurojust para promover la cooperación. Dichos cuerpos tenían la función de trabajar conjuntamente en la investigación y evitar futuros ataques. Adicional, se hace un llamado para reforzar las capacidades de Europol en la lucha contraterrorista.

El plan de acción para combatir el terrorismo planteaba una serie de objetivos que permitirían mantener la seguridad en todo el territorio. Las nuevas estrategias tenían como finalidad mejorar los controles fronterizos, trabajar en un sistema integrado para el intercambio de información, reducir el acceso a los terroristas a los recursos económicos, garantizar sistemas eficaces de frontera, mejorar la capacidad de los Estados miembros, orientar acciones para terceros países, fortalecer la seguridad en todas las formas de transporte y la incorporación de pasaportes biométricos.

A pesar de dichos objetivos y el serio compromiso de los Estados miembros para contrarrestar el terrorismo islámico, en el 2005 la UE fue objeto de otro atentado en Londres. Como consecuencia, el Consejo Europeo se vio en la obligación de reestructurar la estrategia propuesta tras Madrid e implementar la *Estrategia contra-terrorista de la UE* (EUCT strategy). Esta estrategia “se compone de cuatro aspectos que se ajustan al compromiso estratégico” (Consejo Europeo, pág. 3 2005) de la Unión Europea. El compromiso estratégico es luchar “contra el terrorismo de forma global, al mismo tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permite a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia” (Consejo Europeo, pág. 3, 2005). Todo lo anterior con base en cuatro objetivos, prevenir, proteger, perseguir y responder.

Con la estrategia sobre *prevenir* se busca contrarrestar los métodos e ideologías extremistas, especialmente evitando la propaganda y las “condiciones que conducen a las

personas al terrorismo” (Consejo Europeo, pág. 7, 2005). Este objetivo, busca hacer frente a los retos que propone la globalización y la lucha contra la radicalización, no solo dentro de la UE, sino también en países vecinos. Para *proteger* se busca resguardar las fronteras dificultando la entrada de terroristas o sospechosos de militar con el terrorismo. Para lograr esta estrategia se implementó el pasaporte biométrico el cual buscaba tener todos los datos de quienes entraran a la UE, y se estableció un sistema de información de visados (VIS) y el sistema de información Schengen II (SIS II).

La UE busca *perseguir* el terrorismo fomentando el intercambio de información y datos, usando instrumentos como la orden de detención europea, la cual permite la persecución e investigación más allá de las fronteras. En este objetivo se encuentra una medida clave llamada Exhorto Europeo de Obtención de Pruebas, el cual proporciona pruebas en cualquier país miembro y faculta para condenar a los terroristas. (Consejo Europeo, 2012) Por último, el propósito de *responder* busca evaluar los riesgos para la creación de nuevas capacidades de respuesta frente a un atentado.

Los anteriores objetivos deben seguirse de forma democrática y responsable, enfatizando que los Estados miembros tienen la responsabilidad primordial en la lucha contra el terrorismo. Es así, como la UE decide contribuir de cuatro formas, i) reforzando las capacidades nacionales, ii) facilitando la cooperación Europea, iii) desarrollando la capacidad colectiva, y, iv) formentando asociaciones internacionales. (Consejo de la Unión Europea, 2005) La UE siempre se ha caracterizado por ser un conjunto de Estados cuyo principal principio es la libertad, esto ha conllevado a que cada vez sea más abierta en “aspectos externos e internos ligados a la libre circulación de personas, ideas, tecnología y recursos” (Consejo de la Unión Europea, pág. 6, 2005). Y por lo tanto, se ve mucho más expuesta a ataques terroristas, que no solo comprenden actos suicidas o bombas, sino una infiltración dentro de la sociedad como consecuencia directa de la globalización, fenómeno que es muy difícil de controlar.

En el 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa el cual inauguró un nuevo marco legal en la política exterior de seguridad y defensa, la cual concebía el soporte necesario para la UE en la construcción de un escenario internacional en donde aumentara su independencia y su influencia como un actor estratégico. (Ferreira-Pereira y Martins, 2014) Con la entrada en

vigor del Tratado de Lisboa, la PESC se convirtió en una política para “hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional en el proceso de construcción de la Unión Europea como actor global” (Arteaga, 2010 en Rodríguez, pág. 5, 2013). Fue así, como a la PCSD se le concedió una capacidad civil y militar para tratar asuntos sobre seguridad.

En la construcción de un nuevo enfoque de seguridad y defensa, el Tratado de Lisboa resalta dos cláusulas importantes encaminadas a la asistencia mutua y la solidaridad. El artículo 42 de dicho tratado manifiesta que “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros deben ayudarle con todos los medios a su alcance” (Tratado de Lisboa, Art. 28, 2007). De igual forma, el artículo 222 destaca que “la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano” (Tratado de Lisboa, Art. 188, 2007).

Por su parte, Klaus Brummer destaca que la PCSD ha progresado en cuatro aspectos importantes en lo referente a la Estrategia Europea de Seguridad (EEU). En primer lugar, expone el ámbito conceptual que se desarrolla por la interacción de los Estados miembros con el fin de discutir asuntos globales y combatir amenazas mutuas. El segundo logro, es el diseño institucional que se caracteriza por establecer las principales amenazas, como lo son el terrorismo, los Estados fallidos, entre otros. En tercer lugar se encuentra el nivel operativo, que se encarga de la creación de instituciones que velen por el cumplimiento de los acuerdos y la disuasión de la amenaza. Por último, en el ámbito de las capacidades se destaca el compromiso de los Estados miembros para responder con acciones decisivas y rápidas con el fin de tener sostenibilidad y un eficiente intercambio de información. (Brummer, 2006)

De igual forma este autor señala tres deficiencias notables, el liderazgo, la solidaridad y el apoyo público. (Brummer, 2006) Estas dificultades se hacen notorias al momento de tomar decisiones sobre quién debe tomar el mando en momentos de crisis, la financiación de operaciones para la seguridad y las prioridades en materia de defensa y seguridad para la ciudadanía.

La literatura actual evidencia una carencia en el sistema de comunicación y cooperación que debe existir dentro de la Unión Europea. Dicha literatura, ha demostrado

que las políticas de seguridad pueden cambiar y reconfigurarse, pero éstas deben estar emparejadas con procesos eficaces que permitan la creación de un sistema seguro que pueda trabajar de la mano con la construcción de un espacio Schengen abierto y de unas fronteras protegidas a través de mecanismos solidarios y restrictivos. Los resultados sobre las políticas puestas en marcha antes de los atentados en Madrid y Londres, señalan que aún hay muchas cosas por mejorar, estos resultados apuntan a que es necesaria una cohesión de todos los Estados miembros y la determinación de amenazas comunes. Pese a existir un sistema de información sobre presuntos terroristas, esta comunicación no ha sido eficiente y la UE sigue siendo blanco de ataques a su ideología, territorio y población. (Larivé, 2014)

Tras los intentos por instaurar políticas eficaces, la UE lanzó en junio del 2016 lo que sería la nueva política de seguridad y defensa llamada Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, presentada por Federica Mogherini, Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Dicha creación y postulación surge en el auge de una nueva crisis terrorista por parte del Estado Islámico, quienes han permeado los sistemas de seguridad europeos y realizaron actos terroristas en París y en Bélgica. Estos atentados no solo ocasionaron repudio, sino también cuestionaron la efectividad de las políticas de seguridad para hacer frente a los atentados. La incertidumbre que ha generado esta situación recae principalmente en las estrategias de defensa y la lucha contra terrorista, en los sistemas de comunicación de los Estados y en el compromiso de los estados miembros para hacer frente al terrorismo y a la solidaridad conjunta. Lo que sorprende no son solo los atentados, sino las diferentes frentes de radicalización que han encontrado y entre los cuales han podido “evitar” nuevos atentados.

Esta nueva estrategia resalta diferentes enfoques para mantener el compromiso por la seguridad, no solo dentro del territorio, sino posicionarse como un actor securitizador global. Sus intereses principales están centrados en “El desarrollo económico y social europeo; una UE segura y resiliente; un vecindario democrático; un medio ambiente sostenible y acceso a recursos naturales; facilitar la movilidad global de personas, ideas, bienes y servicios; y un sistema de gobernanza global y regional justo y eficaz” (Sorroza, Estados Unidos, 2013).

Es importante resaltar que uno de los puntos característicos de esta estrategia es el concepto de resiliencia ya que esta se define “como la capacidad de los Estados y las sociedades para

reformarse, soportar y recuperarse de crisis internas e internacionales, partiendo de la base de que esta capacidad sólo es posible desde la existencia de un nivel mínimo de democracia, de estado de derecho y de desarrollo sostenible” (López-Aranda, Blog “Reflexiones Exteriores” 2016). Sin embargo, esta estrategia propone un poco más de lo mismo, resalta la idea de seguir trabajando para poder convertirse en un actor global influenciador que pueda garantizar paz y seguridad, asegurando que la seguridad de la UE depende de la paz que se pueda establecer más allá de las fronteras y que el combinado peso de una verdadera unión tiene el potencial para ofrecer más seguridad, prosperidad, democracia para sus ciudadanos y lograr una diferencia positiva en el mundo. (European Union Global Strategy, 2016)

A pesar de los esfuerzos por la creación y presentación de esta nueva política, la UE atraviesa un momento inquietante respecto a su economía y el mantenimiento de sus Estados miembros, especialmente tras el Brexit. Esto provocó que el Consejo Europeo restara importancia a las estrategias planteadas y mantuviera su enfoque en las nuevas amenazas a la integridad de la UE. De esta forma,

El futuro que le aguarda a la Estrategia no es muy distinto del que tuvo el Informe de Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el Consejo Europeo de diciembre de 2008: acuse de recibo y olvido inmediato. En aquel momento, el referéndum irlandés al Tratado de Lisboa, la guerra entre Rusia y Georgia y la crisis financiera se confabularon contra la Presidencia francesa que se había encargado de revisar la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (Arteaga, Seguridad y Defensa, 2016).

En este caso, será necesario esperar la adaptación de la política para entender sus resultados y aplicaciones, por lo que será pertinente hacer hincapié en el futuro estudio de esta política para la seguridad de la Unión Europea y entender si los marcos bajo los cuales fue construida se adhieren de forma correcta a los patrones de desarrollo que exige la globalización y la lucha antiterrorista.

## **Conclusiones**

La Unión Europea se ha preocupado por mantener una política de seguridad firme, coherente y consistente, sin embargo, sus esfuerzos por construirla se han quedado en cuestiones descriptivas e ideológicas y no han brindado un verdadero marco de desarrollo que permita entender la dinámica del terrorismo islámico y sus repercusiones, no solo dentro del Sistema Internacional, sino dentro de los Estados miembros.

Existe una falta de cohesión entre todos los Estados miembros para entender las amenazas que se adhieren a la agenda de política exterior, ya que como se mencionó a lo largo de este artículo, muchos Estados no tienen la mismas percepciones de amenazas, y esto dificulta el proceso de integración de una política de seguridad común. Al ser la Unión Europea un conjunto de instituciones que regulan los procedimientos dentro de la misma, no existe un carácter adherente que posibilite hacer frente de manera contundente al terrorismo islámico. Uno de los mayores problemas de la Unión en su lucha contra el terrorismo, no es solo la falta de cohesión e integración de sus Estados miembros, sino la falta de capacidad para dar respuesta a los desafíos que constituye el terrorismo islámico. Esto en primera instancia, porque sus políticas no han podido definir lo que realmente constituye una amenaza terrorista extremista, es decir, cada grupo en este caso Al Qaeda y el Estado Islámico presentan una caracterización diferente, sin embargo sus ideologías están basadas en los preceptos de la ley sagrada pero estos mismos no los llevan a actuar de manera similar. Entender y realizar una política para contrarrestar todas las posibles formas de terrorismo islámico sería una excelente maniobra estratégica de la Unión para constituirse como un actor global del Sistema.

El terrorismo islámico ha moldeado las políticas de seguridad de la Unión Europea desde diferentes perspectivas. La Unión se ha visto obligada a aumentar su seguridad fronterizas, a proponer marcos de acción migratorios que permitan la identificación de posibles terroristas, ha hecho un llamado al trabajo en conjunto, no solo entre los Estados, sino con la Europol y el Eurojust con el fin de disminuir o evitar futuros ataques. No obstante, estos esfuerzos no han sido suficientes. Esta investigación se ha llevado a cabo desde la puesta en marcha del Tratado de Maastricht y las políticas de seguridad han estado en constante evolución debido a que no se presenta una estrategia que pueda durar en el largo plazo. Incluso después de los atentados en Madrid, se esperaba que la respuesta de la Unión fuera mucho más acertada, sin embargo, un año después Londres fue objeto de un ataque y la UE seguía reconfigurando sus políticas intentando reinventar estrategias que permitirán garantizar la paz y la seguridad dentro del territorio.

A partir de la teoría de los Complejos de Seguridad de Barry Buzan, es importante mencionar que la UE necesita securitizar el problema del terrorismo para de esta forma hacer

frente a las amenazas tomando medidas excepcionales. Sin la securitización del problema es poco probable que la Unión pueda hacer frente a futuras amenazas, debido a que en su mayoría las políticas constituyen estrategias llenas de palabras y promesas que necesitan de una verdadera acción. El terrorismo se ha convertido en una amenaza terminante, no solo para la UE, sino para el Sistema en general. No obstante, es la Unión quien ha sido subyugada por las políticas del terrorismo. Hacerle frente no es una tarea fácil, especialmente cuando el mundo se construye a través del fenómeno de la globalización, aún así, la UE debería tomar medidas mas fuertes y decisivas que permitan contrarrestar el crecimiento del terrorismo.

Con la puesta en marcha de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, se espera que su implementación sea mucho más acertada. Sin embargo, dicha propuesta trae un poco más de lo mismo: incitar a los Estados miembros a la cohesión, participación y solidaridad. Esta estrategia abre otra puerta a la investigación para evaluar los posibles alcances y sus resultados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bakker, E. (2015). *Terrorism and Counterterrorism Studies: Comparing Theory and Practice*. Chicago: Leiden University Press.
- Bossong, R. (2013). *The Evolution of EU Counter-Terrorism: European security policy after 9/11*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O. (2003). *Regions and powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: a New Framework For Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Byman, D. (2015). *Al Qaeda, The Islamic State, and the Global Jihadist Movement: What everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.
- Cladi, L., & Locatelli, A. (Ed.). (2016). *International Relations Theory and European Security: We thought we knew*. New York: Routledge.
- Stern, J., & Berger, J.M. (2015). *ISIS: The State of Terror*. New York: HarperCollins.

### **Capítulos o artículos en libro**

- Brattberg, E., & Rhinard, M. (2014). The EU as a global counter-terrorism actor in the Making. En Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (Ed.). *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*. (p. 99-119). New York: Routledge.
- Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (2014). The external dimension of the European Union's counter-terrorism: and introduction to empirical and theoretical developments. En Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (Ed.). *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*. (p. 1-15). New York: Routledge.

Ferreira-Pereira, L., & Martins, Bruno. (2014). Stepping Inside? CSDP missions and EU counter-terrorism. En Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (Ed.). *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*. (p. 79-98). New York: Routledge.

Kaunert, C. (2014). Conclusion; assesing the external dimension of EU counter-terrorism ten years on. En Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (Ed.). *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*. (p. 120-129). New York: Routledge.

Larivé, M. (2014). *Debating European and Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Porter, A., & Bendiek, A. (2014). Counterterrorism Cooperation in the transatlantic security community. En Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (Ed.). *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*. (p. 39-59). New York: Routledge.

#### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Andersson, J.J. (2005). More than just talk. *International Studies Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 648-650.

Argomaniz, J. (2010). El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 91, p. 125-145.

Arteaga, F. (2004). Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, pp. 1-7.

Brummer, K. (2006). La política europea de seguridad y defensa: avances y deficiencias. *Papeles*, Vol. 95, pp. 77-85.

Consejo de la Unión Europea. (2008). *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Coolsaet, R. (2010). EU Counterterrorism strategy: value added or chimera?. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 86, No. 4, pp. 857-873.

Díaz, G., Rodríguez, P. (2015). La Unión Europea y el Terrorismo Islamista. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39, pp. 175-188.

- Hoffman, B. (1954). *Inside Terrorism*. Revised and expanded edition 2006. New York: Columbia University Press.
- Hoffman, Bruce. (1999). Is Europe Soft on Terrorism? *Foreign Policy*, No. 115, pp. 62-76.
- Mearsheimer, J. (1990). Back to the future: Inestability in Europe after the Cold War. *International Security*.
- Napoleoni, L. (2014). *The Islamist Phoenix: The Islamic State and the redrawing of the Middle East*. Seven Stories Press.
- Neumayer, E., Plumper, T. (2009). International Terrorism in the Clash of Civilizations. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 4, pp. 711-734.
- Pérez, A. (2004). “Terrorismo Islámico. Una amenaza a la seguridad”. *Boletín de Información*, ISSN 0213-6864, N°. 284. La Rioja – España.
- Pestana, C., Proença, I. (2005). Mixed Logit Estimation of Radical Islamic Terrorism in Europe and North America: A Comparative Study. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 2, *The Political Economy of Transnational Terrorism*, pp. 298-314.
- Rodríguez, T. (2012). El terrorismo y nuevas formas de terrorismo. *Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 33, pp. 72-95. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Schmid, A. (2004). “Terrorism – The Definitional Problem”. En Schmid, A. “Case Western Reserve Journal of International Law” (Págs. 375 – 419). Vol. 36. Issue 2. Cleveland – Estados Unidos.
- Smith, M. (2004). *Europe’s Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Thieux, L. (2004). La Unión Europea frente al terrorismo global. Centro de Investigación para la Paz (CIP- FUHEM). *Papeles*, Vol. 86, pp. 95-103.

## Otros documentos

- Albaladejo, J. (2016). Hacia un nuevo modelo de intercambio de información frente a las amenazas para la seguridad interior de la UE y sus Estados miembros. Real Instituto el Cano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-albaladejo-hacia-nuevo-modelo-intercambio-informacion-ue](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-albaladejo-hacia-nuevo-modelo-intercambio-informacion-ue)
- Arteaga, F. (2016). ¿La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí. Real Instituto el Cano. Recuperado de: <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>
- Burgos, G. (2014). Análisis de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea (UE) 1992-2006. (Tesis de pregrado). Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5685/1019022692-2014.pdf;sequence=3>
- Comisión Europea. (2010). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción cinco medidas para una Europa más segura. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0673\\_/com\\_com\(2010\)0673\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0673_/com_com(2010)0673_es.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. (2005). La Estrategia de la Unión Europea de Lucha Contra el Terrorismo. Recuperado de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>
- Consejo Europeo. (2004). Declaration on Combating Terrorism. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>
- Consejo Europeo. (2004). EU Plan of Action on Combating Terrorism. Recuperado de: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU\\_PlanOfAction10586.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_PlanOfAction10586.pdf)

Consejo Europeo. (2008). Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Recuperado de: [http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe\\_sobre\\_la\\_aplicacin\\_de\\_la\\_EES.pdf](http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf)

Consejo Europeo. (2012). Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. La lucha contra el terrorismo de la Unión Europea. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>

Cuesta, L. (2009). La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España (ARI). Real Instituto el Cano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari45-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari45-2009)

Strategic Intelligence and Security Center. (2003). Recuperado de: <http://www.esisc.org/>

European Union Law. (2010). Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

European Union Law. (2015). Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0026>

European Union: External Action. (2016). A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Recuperado de: [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

Hidalgo, C. (2012). El problema de conceptualización del terrorismo dentro de la disciplina de las relaciones internacionales: un análisis desde la perspectiva histórico conceptual. (Tesis de pregrado). Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4495/1020743763-2012.pdf?sequence=5>

- López, R. (2016). La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, oficina de análisis y prevención. Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>
- Moliner, J. (2008). De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI). Real Instituto el Cano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari55-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari55-2008)
- Reinares, F. (2008). ¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008. Real Instituto el Cano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/DT40-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT40-2008)
- Reinares, F. (2015). Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico. Real Instituto el Cano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico)
- Rodríguez, M. (2015). El florecimiento del Terrorismo Islámico en el Sahel, un reto para la seguridad de Europa occidental. Estudio de caso: Malí y España (2011-2013). (Tesis de pregrado). Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11413/1019055527-2015.pdf?sequence=1>
- Rodríguez, V. (2013). La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea. Dipòsit Digital de Documents de la UAB. Recuperado de: [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110548/TFG\\_vrodriguezbravo.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110548/TFG_vrodriguezbravo.pdf)

Sorroza, A. (2012). Más allá de la crisis: una estrategia de acción global para la UE. Real Instituto el Cano. Recuperado de: <http://www.blog.rielcano.org/estrategia-accion-global-ue/>

Sorroza, A. (2013). Pensar y actuar estratégicamente en un mundo en cambio: una Estrategia Global Europea. Real Instituto el Cano. Recuperado de: <http://www.blog.rielcano.org/pensar-y-actuar-estrategicamente-en-un-mundo-en-cambio-una-estrategia-global-europea/>

Torres, J. (2014). Análisis de la influencia del fenómeno del Ciberterrorismo en las dinámicas de seguridad de la Unión Europea. (Tesis de pregrado). Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8945/1072650126-%202014.pdf?sequence=9>