

**EL *SMART POWER* EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN
EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ISLÁMICO DESDE EL
11-S (2001) HASTA EL 2016**

JENNIFER GARCÍA QUINTERO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 9 DE JULIO DE 2018**

**EL *SMART POWER* EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN
EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ISLÁMICO DESDE EL
11-S (2001) HASTA EL 2016**

JENNIFER GARCÍA QUINTERO

**Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Relaciones
Internacionales**

BENJAMÍN HERRERA CHAVES

MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 9 DE JULIO DE 2018**

TABLA DE ABREVIATURAS

ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
AD	Acción Directa
AR	Alto(a) Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
AUE	Acta Única Europea
CECA	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidades Económicas Europeas
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CPE	Cooperación Política Europea
CPI	Comisión del Poder Inteligente
CS	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
CSIS	Center for Strategic and International Studies
EES	Estrategia Europea de Seguridad
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i> (País Vasco y Libertad)
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EUROJUST	Órgano encargado del refuerzo de la cooperación judicial en la UE
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIPRI	Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
11-S	11 de septiembre de 2001

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
Pregunta de investigación	8
Periodo de estudio	8
Metodología	9
Marco conceptual	10
El poder inteligente o <i>Smart Power</i>	12
Terrorismo internacional	14
Marco teórico	17
1. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INFLUENCIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL	22
1.2 Política Exterior Europea	22
1.2 Política de Seguridad Común	24
1.2.1 Del Tratado de Bruselas (1948) al Tratado de Maastricht (1993)	24
1.2.2 Tratado de Maastricht (1993) al Tratado de Lisboa (2007)	25
1.3 Influencia en el escenario internacional	27
2. LUCHA EUROPEA CONTRA EL TERRORISMO DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 HASTA EL 2016: EL PODER DE LA SOLIDARIDAD Y LA ACCIÓN COLECTIVA ...	30
2.1 El impacto de la amenaza terrorista en la identidad europea	32
2.2.2 Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (2016): “Una visión común, una visión conjunta: una Europa más fuerte”	37
3. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE <i>SMART POWER</i> O PODER INTELIGENTE POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA	39
3.1 RECURSOS DE PODER BLANDO	42
3.1.1 Ayuda oficial para el Desarrollo (AOD)	42
3.1.2 Difusión cultural	45
3.2 RECURSOS DE PODER DURO	48
3.2.1 Gasto militar anual según % del PIB	48
3.2.2 Sanciones económicas orientadas a combatir el terrorismo	53
4. CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXOS	70

INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría constituye un hito histórico en el ámbito de las relaciones internacionales porque la caída del muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1991) pusieron fin al conflicto ideológico, económico, político y cultural entre las dos superpotencias antagónicas. Como consecuencia, surgieron distintos debates académicos en torno al nuevo orden mundial que se caracterizaría por la aparición de nuevos actores en el escenario, ideologías y cambios en la naturaleza del poder, de tal forma que las relaciones entre los Estados han adquirido una complejidad distinta.

Lo anterior “condujo a percibir la nueva realidad como una que garantizaría el predominio de la ley y de la cooperación internacional” (Herrera, 2006 p.1) puesto que se había superado el conflicto ideológico y finalmente la Organización de Naciones Unidas (ONU) podría velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional en condiciones más favorables. Sin embargo, uno de los acontecimientos que modificó la agenda de seguridad internacional y europea fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington.

Los ataques del 11-S configuraron “una nueva etapa en el fenómeno terrorista: más global, mediático, violento y marcado por la llamada radicalización en territorio occidental” (Pazos, 2016:12). A pesar de que no se trata de un fenómeno reciente, el terrorismo ha generado gran preocupación por la aparición de grupos extremistas como Al Qaeda, Hezbollah y el movimiento talibán (hoy conocido como Emirato Islámico de Afganistán) y por la reciente creación del Estado Islámico (EI, ISIS o *Daesh*), el cual cuenta con un ejército grande, capaz de manejar cuantiosos ingresos como resultado de la venta de armas y de la explotación de bienes como el petróleo: “el representante de Damasco calcula que el EI se embolsa 5 millones de dólares diarios por la venta de petróleo de su país a Europa a través de Turquía” (ABC internacional, 2014). Lo anterior permite evidenciar una transformación en el concepto que difiere de lo que se entendía por terrorismo en el siglo XIX y XX, el

cual estaba relacionado con prácticas antiestatales que difundían miedo entre la población civil para gobernar.

A pesar de que algunos líderes europeos de gran influencia como Tony Blair, José María Aznar y Silvio Berlusconi manifestaron su apoyo a la Guerra contra el Terrorismo¹, al interior de la Unión Europea se generó un debate en torno al tema. En este nuevo orden mundial la mayoría de los países miembros de la UE condenaron las intervenciones militares en el Medio Oriente.

Existen varios artículos, noticias y/o discursos políticos, que indican que las actividades y decisiones adoptadas por la Unión en su política exterior “[...] han estado marcadas por el predominio del diálogo y de la negociación, reservando el uso de la fuerza exclusivamente para la defensa de la paz, [...] por esto se ha calificado también a la Unión Europea como poder civil, como contraposición al poder militar basado en el uso de la fuerza” (Ibañez, 2011 p. 50).

El primero en referirse a Europa como potencia civilizadora fue François Duchêne (1972) en los años setenta. Para él era impensable la idea de Europa como líder en materia militar en comparación con otros países. Esta afirmación se da en el contexto de la Guerra Fría, donde la mayor capacidad defensiva-militar correspondía a dos grandes actores: Estados Unidos y la Unión Soviética (p.43).

Los líderes europeos se han calificado a sí mismos como una potencia civil² luego de la Segunda Guerra Mundial, especialmente después de la caída de la Unión Soviética. La Comunidad Europea reorientó sus estrategias de política exterior para intentar superar las diferencias del pasado y para la integración del continente.

“[...] los europeos creemos en la negociación, el compromiso y la humanidad de nuestro adversario. Resolvemos disputas suavemente, ofreciendo

¹También conocida como *War on Terror*, es una campaña militar liderada por el gobierno de George W. Bush en Estados Unidos con el apoyo de la OTAN y otros países aliados para acabar sistemáticamente con los denominados “grupos terroristas” según Naciones Unidas. Esto ocurre luego de los atentados del 11 de septiembre por parte de hombres afiliados a la organización terrorista Al Qaeda.

² Según Hanns W. Maull (1990) una potencia civil obedece a tres aspectos. El primero consiste en aceptar la cooperación como mecanismo para lograr los objetivos en la política exterior. Segundo, dicha cooperación se lleva a cabo esencialmente en el ámbito económico, mientras que el militar es el último recurso que se utiliza. Por último, se tiene la voluntad de desarrollar estructuras supranacionales para abordar cuestiones críticas del escenario internacional.

razones e incentivos, en lugar de amenazas. No utilizamos las armas – de hecho, cada vez tenemos menos – sino una diplomacia silenciosa, acompañada en el peor de los casos por sanciones” (Scruton, 2014).

No obstante, este trabajo pretende demostrar que esto ha cambiado puesto que “el poder en la era de la información global, más que nunca, incluirá una dimensión suave de la atracción, así como las duras dimensiones de la coerción y la inducción. La capacidad de “combinar el poder duro y suave de manera eficaz es *Smart Power*” (Nye, 2008a p.94). El embajador de la Unión Europea en México, Andrew Standley³ sostiene que:

“Tradicionalmente nos hemos presentado como *un Soft power*. [...] pero [...] Estamos explorando la manera de mejorar nuestra capacidad de coordinación para mejorar nuestra eficiencia en temas como, por ejemplo: el monto de gasto militar y de defensa” (El Economista, 2017).

Este trabajo plantea que en el marco de la lucha contra el terrorismo islámico promovida desde el 11-S, la Unión Europea ha combinado exitosamente recursos de *Soft* y *Hard Power*, que le han otorgado cierta legitimidad y prestigio en el escenario internacional. No se puede dar por sentado que el poder blando es una característica propia de esta institución, pues, aunque “aplica algunos supuestos de este tipo de poder, internamente opera a través de las leyes y el derecho, mientras que externamente usa la fuerza para implementar operaciones de paz” (Cooper, 2004 p. 12).

Europa ha comprendido que la realidad internacional ha evolucionado a tal punto que no se puede ser meramente una potencia civil o un exponente de poder duro. Por ejemplo, “la Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad diecisiete operaciones militares y civiles, con miles de hombres y mujeres trabajando bajo pabellón europeo en pro de la paz y la seguridad; nuestra propia seguridad y la de nuestros socios. Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano” (EES, 2016 p.3).

³ El británico Andrew Standley ha sido embajador de la UE en México desde el 2013 hasta la actualidad.

Pregunta de investigación

El término de *Smart Power*, no sólo hace referencia al uso simultáneo de los dos tipos de poder (*Soft* y *Hard*) sino que la combinación de estos debe lograr tener influencia, legitimidad y prestigio en la esfera internacional. Por lo tanto, aquí se pretende resolver la siguiente pregunta de investigación: *¿En qué medida se puede considerar que la estrategia implementada en la política exterior europea para hacer frente al terrorismo islámico desde el 2001 hasta el 2016, constituye un referente de Smart Power?.*

Periodo de estudio

Se toma como punto de partida el año 2001, pues los atentados en Estados Unidos representan un evento crucial para entender el fenómeno del terrorismo permeando las agendas de seguridad internacional. Además, el terrorismo “se ha venido afrontando como un problema doméstico dentro de la propia Europa. El Estado Islámico, Al Qaeda y las organizaciones islamistas vinculadas a ellos actúan, por el contrario, en un teatro de operaciones global en el que Europa ocupa una posición clave” (Díaz y Rodríguez, 2015 p.177). Tras los atentados del 11 de septiembre “el Consejo Europeo mantuvo una reunión extraordinaria en Bruselas para encargarse un plan de acción antiterrorista que se elaboró por los ministros de Justicia e Interior” (Rivas, 2005 p. 3).

Por otro lado, se fija el 2016 como período final de estudio, puesto que en ese año se presenta una nueva Estrategia de Seguridad Europea que se titula “Visión Compartida, Acción Común: Una Europa más fuerte”, como resultado de un proceso abierto y dinámico donde los Estados miembros participaron de forma transparente. Hasta ese momento se puede analizar la trayectoria del recién creado Estado Islámico, actor de alta repercusión en el mundo.

Este trabajo pretende analizar los recursos de poder (*Smart Power*) de la política exterior europea en relación con su estrategia de lucha antiterrorista comunitaria implementada desde el 2001 hasta el 2016; pues este mismo estudio se podría realizar para diversos temas (como las armas de destrucción masiva, la inmigración, la anexión de Crimea) que atraviesan el cuerpo de las instituciones europeas y que

permitirían extraer conclusiones distintas (más hacia un *Soft Power* o hacia un *Hard Power*).

Aunque la noción de *Smart Power* desarrollado por Joseph Nye se basa en una lectura sobre el poder, alcance e influencia de Estados Unidos, también resulta relevante preguntarse si esta tipología de poder puede ser encontrada en otros actores del sistema internacional distintos a los Estados.

Este trabajo se estructura en tres capítulos en los cuales se busca comprender la evolución de la PESC a partir de dos conceptos clave: *Smart Power* y terrorismo, aplicando el enfoque constructivista a la lucha de la Unión Europea contra esta problemática. El primer capítulo describe la política exterior de la UE: sus pilares de acción, objetivos, instituciones e influencia actual en el escenario internacional. El segundo capítulo hace referencia a las medidas adoptadas por la Unión en respuesta a los grandes atentados posteriores al 11 de septiembre en territorio europeo y atendiendo a la propuesta de los países afectados directamente. Por último, el tercer capítulo analizará la PESC y sus elementos de *Smart Power* de cara al terrorismo islámico entre 2001 y 2016.

Metodología

El presente es un estudio descriptivo y analítico de carácter mixto. Por un lado, tiene un enfoque cuantitativo porque se “recolectan datos numéricos de los objetos, fenómenos o participantes, que estudia y analiza mediante procedimientos estadísticos” (Hernández *et. al*, 2006 p.5). Se utilizaron fuentes de información secundaria ya que “se limita al análisis de datos recabados por otros investigadores, con anterioridad al momento de la investigación” (Cea D’Ancona, 1996 pp. 220). Por otro lado, es cualitativo en tanto que se citan algunas entrevistas (de diplomáticos y políticos tanto europeos como de otras regiones del mundo) que han sido publicadas por diversos medios de comunicación, para entender el curso de acción de los Estados miembros, en la medida en que estos han tenido una participación significativa en la toma de decisiones.

Marco conceptual

Las transformaciones que han tenido lugar en la estructura del sistema internacional han afectado simultáneamente el proceso de integración europeo. Dichas transformaciones han propiciado un debate en la academia entre distintas perspectivas teóricas para entender la evolución de la Unión ante fenómenos como el terrorismo islámico.

La falta de consenso entre los Estados miembros ha condicionado su alcance para desarrollar una política europea de seguridad y defensa mucho más eficaz; pues a lo largo de su historia hubo varios intentos por instaurar posiciones comunes y por crear mecanismos de cooperación conjuntos. Sin embargo, no fue sino hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992 (también conocido como Tratado de la UE, el cual entró en vigencia en 1993) que se logró consolidar una política exterior y de seguridad común – PESC, la cual “representa un ámbito de acción y cooperación política de naturaleza intergubernamental entre los Estados miembros, que se ha desarrollado en la UE y que ha generado cambios tanto en los Estados como en el mismo proceso de integración” (Sandoval, 2011 p.140).

La celebración de este Tratado tuvo en cuenta los aspectos integrales relacionados con la seguridad. El artículo 24.1 indica que “abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común” (Tratado de la Unión Europea, 1993).

Este trabajo pretende determinar los cambios de la política exterior europea a partir del incremento de las acciones terroristas perpetuadas por fundamentalistas islámicos. Este análisis se hará desde el enfoque constructivista constructivismo y los cambios en la identidad de la Unión de cara a este flagelo. El constructivismo se encuentra entre las recientes teorías de la integración europea; pues el fin de la Guerra Fría permitió evidenciar ciertas insuficiencias de las teorías tradicionales en las Relaciones Internacionales y le permitió al constructivismo aportar una nueva visión. Por un lado, esta teoría se basa en un conjunto de supuestos que nos ayudan a entender la forma en que la Unión Europea ha logrado adoptar una posición específica en torno a esta problemática global. Por otro lado, nos permite examinar

cómo se precisan las definiciones de los conceptos mencionados, a pesar de los juicios morales, éticos y jurídicos inmersos en este debate. Antes de analizar el enfoque teórico y su relación con este tema de investigación, es importante aclarar los conceptos clave que se van a utilizar.

El poder duro o *Hard Power* es entendido como “la capacidad que tiene un actor para ejercer coerción o amenazar a otro, con el fin de que este último haga algo que de otra forma no haría” (Nye, 2004 p.7). Este se basa esencialmente en “recursos de poder tangibles; métodos más directos y a menudo coercitivos (así sean usados como algo simbólico o a través de la amenaza de su uso real) [...]” (Gallarotti, 2011 p.10). En otras palabras, el poder duro es entendido como la capacidad que tiene un actor de amenazar o hacer uso de la coerción sobre otro, a través de recursos como la fuerza militar, la diplomacia coercitiva o las sanciones de cualquier tipo (diplomáticas, económicas, políticas).

A diferencia de Estados Unidos, la Unión Europea se ha preocupado más por abordar los factores causales que conducen a la radicalización islamista. Además, ha aunado esfuerzos para liderar las operaciones humanitarias que permiten gestionar las consecuencias de los atentados y minimizar sus consecuencias. Esto hace parte del poder blando, donde los recursos de poder son de carácter intangible. Éste consiste en “la capacidad que tiene un actor de modificar el comportamiento de los demás sin recurrir a la amenaza (coerción) o al soborno (dinero), sino que usa la persuasión con el fin de lograr lo que dicho actor desea” (Nye, 2008a p. 94). El poder blando o suave siempre ha estado presente en la política exterior europea pero lo que cambia es su intensidad. No obstante, “no significa que el uso del poder duro haya quedado relegado a segundo término o simplemente haya desaparecido, sino que la naturaleza del poder ha cambiado” (Tzili, 2011 p. 58). Históricamente se ha demostrado que los Estados han hecho uso tanto de recursos de poder duro como recursos de poder suave para lograr sus objetivos.

Nye sostiene que “el atractivo de un país, o poder blando, se deriva en parte de su cultura (cuando ésta resulta atractiva para otros), sus valores (cuando son aceptados e interiorizados tanto dentro como fuera del país), y su política exterior (cuando los demás las consideran como legítimas y con autoridad moral)” (Nye,

2011 p. 84). En síntesis, el poder blando es la capacidad de un actor para atraer o persuadir a otro mediante el uso de recursos intangibles como: la cultura, los valores, la política exterior y el desarrollo económico. Éste busca persuadir e influenciar la conducta de los otros.

Adicionalmente, hay dos herramientas que pueden ser usadas tanto para atraer como para ejercer coerción. Por un lado, se encuentra el recurso económico; es decir, el desarrollo económico de un Estado o de cualquier actor del sistema internacional puede resultar llamativo para los demás (poder blando), ya sea para establecer relaciones –comerciales, diplomáticas, políticas– o para ser admitido en algún organismo internacional. Por el contrario, Nye (2011) indica que quien impone sanciones económicas, tiene la clara intención de coaccionar o presionar a otro (poder duro). El otro recurso es de carácter militar, pues “los proyectos de cooperación militar y los programas de entrenamiento pueden establecer redes transnacionales que contribuyan a implementar poder suave en un país. Mientras que el uso indebido del recurso militar puede socavar el poder blando” (p.86). En otras palabras, una estrategia de poder relaciona medios y fines que requieren claridad acerca de las metas, recursos y tácticas para su uso.

El poder inteligente o *Smart Power*

Como resultado de la combinación exitosa de los dos tipos de poder, Nye desarrolla el concepto de *Smart Power*. Existe un debate en la academia sobre el origen del mismo. Para algunos, su primera aparición fue en 2004 cuando Joseph Nye introduce este término en su libro “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*”. Sin embargo, en ese mismo año, Suzanne Nossel publicó un artículo en la revista *Foreign Affairs* titulado *Smart Power*. Posteriormente, en su discurso de posesión como Secretaria de Estado en la administración de Obama; Hillary Clinton resaltó la necesidad de utilizar “lo que ha sido llamado como *Smart Power*. Es decir, la gama completa de herramientas a nuestra disposición; tanto diplomáticas, económicas y militares, como políticas y culturales, escogiendo la herramienta más acertada, o la combinación de las mismas, para cada situación” (CBS News, 2009). Lo cierto es que, para Joseph Nye, la narrativa de *Smart Power* pretende “encontrar

maneras de combinar recursos mediante estrategias exitosas en el nuevo contexto de difusión de poder y el «ascenso del resto» (Nye, 2011 p. 208).

En 2007 el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (en inglés, CSIS) convocó una Comisión del Poder Inteligente (CPI), conformada por académicos, antiguos embajadores, oficiales retirados, responsables de organizaciones benéficas y congresistas tanto demócratas como republicanos. El CSIS le solicitó a la Comisión elaborar un informe para analizar la política exterior estadounidense en ese momento, a propósito de la salida de George W. Bush de la presidencia.

El informe que se titula “*A smarter, more secure America*”, contó con la participación de Joseph S. Nye y Richard L. Armitage como editores, quienes concluyeron que Estados Unidos necesitaba volver a descubrir cómo ser una potencia inteligente. La Comisión hizo énfasis en la necesidad de exportar optimismo y confianza en lugar de exportar miedo como acababa de ocurrir en el gobierno; pues para ellos, “existen límites a lo que puede conseguir el *poder duro* por sí solo. La democracia, los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil no nacen en el cañón de un arma” (Nye, 2008a). Este reporte ofrece una definición detallada de *Smart Power*:

“Significa desarrollar una estrategia integrada, una base de recursos y un conjunto de herramientas para lograr los objetivos [...]. Es un enfoque que subraya la necesidad de una armada fuerte y organizada, así como también busca establecer alianzas y asociaciones —entre países o instituciones— en todos los niveles con el objetivo principal de expandir la influencia [...] y de apoyar la legitimidad y el prestigio del poder [*americano*]” (CSIS Report, 2007 p. 7).

En otras palabras, la combinación entre los dos tipos de herramientas debe tener una lógica de cohesión y un fundamento institucional. Dicho informe termina dando una serie de recomendaciones (al gobierno estadounidense entrante), para desarrollar una estrategia adecuada de *Smart Power* con el fin de recuperar el respeto por parte de los demás países. Es por esto que proponen cinco categorías en las que se debe hacer especial énfasis para recuperar su imagen e influencia, además del poderío militar: fortalecer las alianzas, asociaciones y las instituciones para enfrentar los desafíos; hacer que el desarrollo global sea un asunto prioritario

en la política exterior; construir vínculos entre nacionales y extranjeros (diplomacia pública); mejorar el acceso de las personas a los servicios internacionales de conocimiento y de aprendizaje; promover la integración económica; y comprometerse con el desarrollo de soluciones en tecnología e innovación.

A partir de las categorías de análisis planteadas por distintos actores y organizaciones sobre la combinación del poder suave y el poder duro (ver anexos), se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

Cuadro 1. Indicadores para analizar el *Smart Power* de la Unión Europea

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
<i>Soft Power</i>		
Cooperación internacional	Ayuda Oficial para el Desarrollo en millones de euros y AOD según el porcentaje de la RNB	OCDE y EuropeAid
Difusión cultural	Producción de cine, estudiantes extranjeros en países de la UE	Observatorio Audiovisual Europeo, informes de la Comisión Europea
<i>Hard Power</i>		
Presencia militar	Gasto militar según porcentaje del PIB	SIPRI
Medidas restrictivas	Sanciones económicas	Resoluciones ONU y UE

Fuente: Elaboración propia

Terrorismo internacional

La CPI también reconoce que el terrorismo constituye una amenaza inminente que no parece resolverse pronto, pero indica que, si no se miden las consecuencias de la respuesta por parte de un gobierno hacia las provocaciones de los extremistas, los resultados serán contraproducentes. En 2009 el académico Antonio Barrios hizo referencia a la situación estadounidense en ese momento:

“para el éxito en la lucha contra el terrorismo es necesario que la nueva administración de Obama encuentre un principio central que sirva de base a

su política exterior y sustituya al tema actual de la “guerra contra el terror”, “ejes del mal” y todos los epítetos que demonizan al enemigo y que han intensificado la guerra [...]” (Barrios, 2009).

El terrorismo representa un problema complejo, no sólo por el impacto en la sociedad sino por la incapacidad de lograr un consenso sobre su significado. Este fenómeno se ha manifestado de diversas formas a lo largo de la historia. Mientras muchos gobiernos han tildado de terroristas a organizaciones insurgentes que han usado la violencia contra ellos⁴; también se ha calificado como terrorismo de Estado, aquellas prácticas ilegítimas por parte de gobiernos que han difundido excesivo miedo en la población civil para lograr determinados objetivos.

El terrorismo implica necesariamente comportamientos humanos intencionados. Es decir, acciones que “se realizan de forma deliberada y consciente, de acuerdo con algún plan o propósito y en previsión de sus posibles consecuencias” (Ibáñez, 2006 p. 40). De igual forma, es un método de propaganda utilizado por los grupos insurgentes, puesto que buscan comunicar y difundir un mensaje.

La internacionalización del terrorismo se da en los años sesenta, pero tuvo mayores efectos en los noventa. Se trata de una forma violenta de imponer una voluntad política con determinados objetivos, ideología y tácticas para llevar a cabo sus actos. El cuadro 2 ilustra las principales características del fenómeno. Posteriormente, se añaden aquellas que hacen parte del terrorismo islámico.

Cuadro 2.

Características del terrorismo internacional		
Objetivos	Factores ideológicos	Tácticas y medios
Ocasionar el mayor daño y el mayor número de víctimas posible, para obtener más atención de los medios de comunicación; pues el éxito del acto terrorista depende de la cobertura mediática intensiva	Identificar al enemigo es cada vez más difuso, ya que no incluye sólo a élites sociales o del poder, sino a civilizaciones enteras	Las acciones violentas se convirtieron en una estrategia político-militar. Por lo tanto, no hay limitaciones al uso de la violencia

⁴ Por ejemplo, el concepto de terrorismo que expone el Título 22 del Código Federal de los Estados Unidos (*Code of Laws of the United States*) excluye a los actores estatales, ya que es definido como “aquella violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra blancos no combatientes, llevada a cabo por grupos subnacionales o agentes clandestinos, usualmente con la intención de influir sobre un público”.

Evitar la confrontación abierta con las fuerzas armadas del enemigo, como resultado de una apreciación racional (y no de cobardía)	Irrupción de motivos religiosos fundamentalistas en las estructuras de los grupos terroristas	Asimetrización sistemática de los medios de la violencia: militar, económica, tecnológica y cultural
Afectar gravemente la vida económica del actor agredido	La población e infraestructura civil se han convertido en recursos decisivos para la guerra.	Propagación de imágenes y/o videos a través de los medios, para hacer perceptible el uso de la violencia.
Utilizar la infraestructura del adversario agredido (secuestro de aviones, atraco de bancos, etc).		

Fuente: Elaboración propia a partir de Herfried Münkler (2005)

Existen varias formas de terrorismo según la tipología de Bar-on y Goldstein (2005 p.28): terrorismo de Estado, ideológico, religioso y de los ejércitos de liberación. Este trabajo se enfoca en el terrorismo religioso, especialmente el islámico por los acontecimientos ocurridos en los últimos años. Empero, no se debe caer en el error de pensar que la violencia de un actor es consecuencia de sus creencias; pues casi todas las vertientes religiosas (cristianismo, judaísmo, islam, hinuismo, entre otras) han participado en actos violentos.

Como complemento al cuadro 2, el terrorismo islámico –también siguiendo los aportes de Münkler– se caracteriza por: legitimar la violencia mediante ideas milenarias o apocalípticas; sacrificar la propia vida, lo cual indica que no hay una preocupación por las vías de retirada o de huida; y el principal actor que, según los fundamentalistas, legitimaría sus acciones es Dios o la divinidad.

En este trabajo se entiende por terrorismo islámico el conjunto de acciones deliberadas que llevan a cabo individuos o grupos musulmanes radicales para lograr determinados objetivos como: agredir en nombre de la *Yihad* o “guerra santa” a quienes ataquen el Islam o sus valores; liberar a los territorios musulmanes de la hegemonía y/o el intervencionismo occidental y derrocar a los líderes musulmanes moderados por ser considerados apóstatas e impíos con el fin de establecer estructuras políticas que promuevan los principios originales del Islam. Entre las tácticas que usan para difundir el terror está la propagación de imágenes y/o videos a través de los medios para hacer perceptible el uso de la violencia; y están dispuestos a sacrificar su propia vida en nombre de Alá (Dios o la divinidad).

Marco teórico

En este apartado se va a hablar acerca del enfoque constructivista adoptado en este trabajo, para comprender la política europea antiterrorista. Se tendrá en cuenta principalmente los aportes del politólogo alemán Alexander Wendt, uno de los autores más representativos de esta escuela de pensamiento.

En primer lugar, este enfoque parte de que “el núcleo irreductible [del constructivismo] para las relaciones internacionales es el reconocimiento acerca de que la realidad internacional está construida socialmente” (Hurd, 2008 p. 305). Lo cual significa que el sistema internacional se ha construido a partir de ideas compartidas que “se manifiestan en formas diferentes: identidades, intereses, roles sociales, normas, culturas políticas, producto de todo un proceso de construcción social” (Mariscal, 2012 p.20).

Este trabajo reconoce que las ideas juegan un rol significativo porque dan forma a la amenaza y la definen. Por ejemplo, en Europa los ataques con motivación religiosa ya habían cobrado víctimas desde antes del 2001; pero luego de los atentados del 11-S la UE adoptó un planteamiento global para enfrentar el terrorismo, puesto que se generalizó la percepción de que este fenómeno constituye un desafío para las sociedades democráticas y occidentales.

Las manifestaciones del terrorismo han evolucionado y el constructivismo sostiene que estos cambios surgen en parte por la naturaleza intersubjetiva de los actores, los intereses, las identidades y los valores; de tal forma que la flexibilidad del concepto “repercute en la manera en la que la estructura se mantiene, cambia o se sustituye, al igual que la política antiterrorista se modifica según los actores actúan y según los contextos de tales actores, influidos a su vez por otros actores endógenos con capacidad de operación” (Pazos, 2015 p. 47). Por esta razón considero pertinente mencionar brevemente la clasificación de David Rapoport (2004), acerca de las cuatro oleadas terroristas que han tenido lugar desde finales del siglo XIX hasta hoy.

La primera comienza en 1880 con la Rusia Zarista, cuando los anarquistas rusos formaron una organización llamada *Naródnaya Volia*, que se oponía al gobierno autocrático de ese momento. Su acto más relevante fue el asesinato del emperador

Alejandro II. La segunda, él la denomina “ola anticolonial” que se da entre 1917 y 1965, y consistió en una serie de “atentados mortales dirigidos con bastante frecuencia contra la policía y las fuerzas del orden, buscando reacciones estatales desmedidas y atroces que sirvieran para incrementar el apoyo popular a los terroristas y para deteriorar la imagen del Estado o el gobierno colonial y represor” (Ibáñez, 2006 p. 28).

La tercera ola hace referencia a “la nueva izquierda nacionalista” que tiene lugar entre 1968 (mayo francés) y 1980. Este es un período de múltiples conflictos políticos en todo el mundo donde se consolidaron grupos guerrilleros, paramilitares y gobiernos dictatoriales. Debido a “la dificultad cada vez más evidente de promover la acción revolucionaria de masas, algunos movimientos políticos radicales vinculados a círculos intelectuales y universitarios dieron el paso hacia la creación de organizaciones terroristas” (Ibáñez, 2006 p. 29). Movimientos que tuvieron origen durante la segunda ola, como la Organización para la Liberación Palestina (OLP), Al Fatah, Septiembre Negro, entre otras; se consolidaron en este periodo de tercera ola, usando nuevas formas de atentados con consecuencias imprevisibles y atroces. Este tipo de crímenes impulsaron lo que se conoce como terrorismo internacional. La cuarta oleada es la religiosa, que según Rapoport inicia en 1979 hasta la actualidad. En esta última ola, es cuando los grupos implicados pretenden expandir sus dogmas o creencias; atentando contra la vida de individuos o contra los gobiernos que vulneran los dogmas, según dichos grupos extremistas. Dado que este proyecto de investigación es sobre el terrorismo islámico, se tendrán en cuenta los criterios ideológicos, las estrategias y los objetivos de los movimientos terroristas que han surgido en este último período de tiempo (cuarta ola).

En segundo lugar, los constructivistas consideran que las personas crean la sociedad y la sociedad crea a las personas; es decir, que se da un proceso de doble vía. En palabras de Nicolás Mariscal (2012): “los actores y sus ideas son generados dentro de estructuras sociales; las estructuras sociales son generadas a su vez por los actores y sus ideas” (Mariscal, 2012 p. 20). Adicionalmente, Onuf (1998) supone que otro elemento que vincula a las personas con la sociedad es la estructura normativa; pues “estas [normas] hacen que el proceso por el cual las personas y la

sociedad se constituyen mutuamente sea recíproco y continuo. Una regla es una declaración que dice lo que se debe hacer" (Onuf, 1998 p. 2). Es decir, que "el contexto de normas y reglas proporciona la base para la intersubjetividad y de este modo la posibilidad de comprender la política como acción de sentido y cuestiones normativas" (citado en Mariscal, 2012 p.19). Wendt (1999) indica que, como la identidad del Yo debe ser aceptada por el Otro, hay dos dimensiones en dicho proceso de socialización. Una es la auto-comprensión y otra es la percepción del Otro.

La UE se ha mostrado a sí misma como un lugar seguro y pacífico que, a diferencia de otros actores, hace más énfasis en la vía diplomática que en la coerción. Esta idea de que "Europa se ha convertido en una isla de paz y prosperidad crea una imagen positiva en gran parte del mundo" (Nye, 2004 p. 77). De igual forma, el historiador británico Timothy Garton Ash dijo en un artículo publicado en 2003, que "el poder blando se demuestra en el hecho de que, no son sólo millones de personas las que quieren ingresar [a la Unión Europea] sino que también hay Estados que buscan hacerlo. Turquía es un ejemplo de ello" (Garton, 2003). Esto último tiene que ver con la manera en que los demás conciben a la Unión Europea.

En tercer lugar, un principio fundamental de la teoría social constructivista consiste en que "los actores adquieren identidad -expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con su papel- mediante su participación en estos significados colectivos" (Wendt, 2005 p. 8). Wendt dice que al igual que las personas, los Estados tienen múltiples identidades (como "potencia", como "soberano", como "líder del mundo libre", entre otras). Por ejemplo, Rosa Duro Montealegre (2011) se refiere al "imaginario colectivo de la UE como potencia con contenido ético-moral" (Duro, 2011 p.105). Esto ocurre en la medida en que existen acuerdos intersubjetivos que le han otorgado dicha condición. Por consiguiente, es necesaria la interacción entre dos o más actores. Dicha interacción entre los Estados Europeos, con diferentes lenguas, culturas y condiciones sociales, ha permitido la creación de una identidad común.

La identidad tiene que ver con "lo que los actores son e incluye aquellas ideas sostenidas por el Yo o estructura interna, y aquellas ideas sostenidas por el Otro o

estructura externa” (Wendt, 1999 p. 224). Además, Nye (2004) afirma que un elemento importante para ejercer poder blando es la cultura, que se refiere al “conjunto de prácticas que crean significados y configuran la identidad de una sociedad” (p. 11). Es por esto que resulta importante analizar la difusión cultural europea.

De esta forma, se ha construido una identidad colectiva a raíz de las interacciones y debates entre los Estados miembros sobre asuntos de interés común. En sus esfuerzos por abarcar de forma integral las conductas asociadas al terrorismo, la Unión Europea ha determinado una serie de delitos que deben ser punibles al ser considerados terroristas. Entre ellos se encuentran:

“Intimidar gravemente a la población, presionar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional para que lleve a cabo o se abstenga de llevar a cabo cualquier acto, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional” (Directiva UE 2017/541).

En cuarto lugar, hay que resaltar el rol de la institución. Ésta es definida como "una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable. Normalmente estas estructuras están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero éstas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo" (Wendt, 2005 p. 7).

Para terminar, los conceptos mencionados en este trabajo son objeto de debate y presentan ciertas limitaciones desde una visión constructivista, tanto por razones objetivas como por confusiones semánticas de distintos actores. Para entender el concepto de terrorismo internacional, los actores políticos “tratan de mejorar su posición y de empeorar la de la parte contraria” (Münkler, 2005 pp. 131). Por ejemplo, lo que para algunos países puede ser terrorismo internacional, para otros se trata del derecho inalienable que tienen algunos pueblos a establecer un Estado independiente como es el caso de los movimientos de liberación Palestina:

“Porque todo el que defiende una causa justa y lucha por la libertad y la liberación de su tierra de los invasores o contra los colonos y los colonialistas

no puede ser llamado terrorista [...]. En cuanto a [...] los que hacen la guerra para ocupar, colonizar y oprimir a los demás, esos son los terroristas. Esas son las personas cuyos actos deben ser condenados, que deben ser llamados criminales de guerra: para la justicia es la causa determina la que el derecho a la lucha” (Arafat, 1974).

A pesar de esta disyuntiva, se presentan unos conceptos que se aproximan a su definición. El hecho de analizar este trabajo en el marco del enfoque constructivista, no quiere decir que Europa no se interese por el poder o no haya caído en prácticas egoístas (como sostiene la teoría realista). Sino que luego de dos Guerras Mundiales se fue consolidando una identidad europea y un proyecto político que ha llegado a los altos niveles de integración que hoy se pueden observar.

Joseph Nye (2011) define el poder como la capacidad de lograr que un actor haga algo que de otra forma no haría. Pero desde la perspectiva constructivista, el poder también se refiere a “cómo el conocimiento, el establecimiento de significados y la construcción de identidades distribuyen recompensas y capacidades diferenciadas” (Barnett, 2008 p.165). Es decir, la forma como se define a la Unión Europea en términos de desarrollo o la legitimidad que se le otorga a su comportamiento, le confiere ciertas facultades para actuar en el escenario internacional que otros actores no tienen.

1. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INFLUENCIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Este apartado pretende explicar cómo ha evolucionado la política exterior y de seguridad común a lo largo del tiempo y qué importancia tiene esto para el fortalecimiento de la UE de cara al terrorismo. Lo anterior, para analizar la PESC desde un enfoque constructivista.

1.2 Política Exterior Europea

La integración europea surge de un proyecto programático e institucional conocido como la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) con el propósito de garantizar que estos recursos no fueran utilizados para agredir o para emprender una acción bélica. El único objetivo era promover la integración económica gradual⁵ de los seis miembros fundadores: Francia, Italia, Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, quienes pactaron compromisos mediante el Tratado de París (1951). La CECA se construye en torno a la idea de una Europa libre de la amenaza de una guerra entre países vecinos, de tal forma que la asociación de productores de carbón y acero fue una solución de interdependencia económica a un asunto de carácter político.

En 1957 se firmaron los Tratados de Roma que fortalecieron el proceso integracionista. Uno de ellos creó la Comunidad Económica Europea (CEE) para que el proyecto mencionado (CECA) incluyera un mercado común, la unión aduanera y la unión política. El otro creó la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) para contribuir al desarrollo de la industria nuclear con fines pacíficos. Más tarde, el 8 de abril de 1965 se agruparon las tres instituciones a través del Tratado de Fusión dando origen a una sola Comisión y a un sólo Consejo Europeo⁶.

⁵ Hay que recordar que el Carbón y el Acero tenían una importancia estratégica especialmente para Francia quien dejó claro que debían permitirle mayor acceso al carbón del Ruhr. El plan de Monnet terminaría aplazando la reindustrialización de Alemania.

⁶ Es una de las siete instituciones de la Unión junto con la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de cuentas, el Tribunal de Justicia, el Banco central y el Consejo de la Unión Europea. Este último tiene funciones legislativas y presupuestarias y está conformado por los ministros. El Consejo Europeo es el máximo órgano decisorio que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los 28 países miembros y al presidente de la Comisión. Aunque no ejerce ninguna función legislativa, se encarga de definir las prioridades políticas, económicas y sociales generales según el artículo 15 del TUE.

Luego de la Cumbre de la Haya (1969), Europa dio un paso que le permitió avanzar hacia la concertación política en materia de relaciones exteriores. En 1970 se puso en marcha de manera informal la Cooperación Política Europea – CPE, la cual fue institucionalizada por el Acta Única Europea – AUE. Se trata de un conjunto de reuniones lideradas por los jefes de Estado y de Gobierno, con el propósito de coordinar la proyección internacional de las Comunidades Europeas en la búsqueda de la unidad política. Dentro de la CPE, los miembros de las Comunidades asumieron posiciones comunes frente a crisis como la de Argentina (1982) e Iraq (1990), e incluso tomaron ciertas decisiones sin consultar a Naciones Unidas.

La acción exterior de la UE se basa en tres ejes esenciales: la política comercial, la ayuda al desarrollo y la dimensión política. El primer eje ha tenido mayor éxito, ya que la Unión ha hecho del comercio su emblema en las relaciones exteriores. Como bloque económico, se constituye como el primer socio comercial de gran parte de los países del mundo y el euro es una de las principales monedas en la economía puesto que 340 millones de ciudadanos hacen parte de la eurozona y otros 175 millones de personas realizan transacciones vinculadas con esta moneda.

Según el Tratado de Maastricht (1993), el mercado único implica la libre circulación de capital, personas, mercancías y servicios, lo cual le ha permitido ser el primer exportador mundial de servicios y de productos manufacturados. La Unión Europea busca ejercer una influencia –positiva– en los países en vía de desarrollo, a través del comercio.

Respecto al segundo eje, la ayuda al desarrollo y la cooperación es otro aspecto esencial de la política exterior al ser una forma de solidarizarse con los países que tienen altos índices de desigualdad. En un principio los principales destinatarios de cooperación eran África, el Caribe y el Pacífico; pero esto ha ido cambiando desde los sesenta. Tras el fin de la Guerra Fría, países de Europa Central y Oriental comenzaron a beneficiarse de la ayuda comunitaria. La asistencia oficial para el desarrollo hace parte de la estrategia europea para ampliar su influencia a escala global. Respecto al tercer eje, en su esfuerzo por convertir a la Unión Europea en una asociación política, en Tratado de Maastricht se creó formalmente la PESC

(como segundo pilar⁷) para superar el déficit político en comparación con la integración económica. No obstante, se ha ido fortaleciendo la base jurídica de la PESC con instrumentos como el Tratado de Ámsterdam (1997)⁸ y Lisboa (2007).

1.2 Política de Seguridad Común

1.2.1 Del Tratado de Bruselas (1948) al Tratado de Maastricht (1993)

Desde que se originó el modelo de integración económica regional, se dieron los primeros pasos para la creación de una política de seguridad común. El 27 de mayo de 1952 se firmó en París el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (TCED)⁹ propuesto por el primer ministro francés René Pléven con el apoyo de Jean Monnet y de Robert Schuman. Éste acuerdo que suponía la creación de un ejército europeo bajo mando común con la participación de Alemania describía en su preámbulo lo siguiente:

“considerando que la integración tan completa como sea posible, en la medida compatible con las necesidades militares de los elementos humanos y materiales que sus fuerzas de defensa reúnan en el seno de una organización europea supranacional, es el medio más propicio para permitir alcanzar esta finalidad con toda la rapidez y eficacia [...]” (TCED, 1952).

Estos líderes europeos veían en la CED, un medio para que los países miembros pudieran hacer frente a las amenazas y pudieran evitar un conflicto de gran magnitud como las guerras mundiales. Finalmente, el TCED fue vetado por la Asamblea Nacional Francesa bajo el argumento de que iban a perder soberanía. Además, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se había encargado de la defensa colectiva de Europa occidental: “[...] la Europa comunitaria había renunciado al impulso simultáneo de una política exterior propia fundado en un sistema de seguridad y defensa que funcionara en paralelo a la OTAN” (Barceló, 2012 p. 119).

⁷ El primer pilar era las Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM) y el tercero era la cooperación en materia de Justicia y asuntos de Interior

⁸ En este acuerdo se realiza una reforma institucional para el proceso de ampliación de la UE, el cual era un asunto pendiente en Maastricht. Además, sentó las nuevas bases normativas para el buen funcionamiento de las cuatro libertades del mercado común.

⁹ Firmado por: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia e Inglaterra.

Como el proyecto mencionado no tuvo éxito, el pacto de Bruselas sentó las bases para la creación de la Unión Europea Occidental (UEO), que en 1954 reemplazó a la CED con la llegada de nuevos integrantes: Italia y Alemania. Este era un instrumento intergubernamental orientado a la cooperación y asistencia mutua en materia militar y arreglo pacífico de controversias entre sus miembros.

1.2.2 Tratado de Maastricht (1993) al Tratado de Lisboa (2007)

En 1995, diez países formaban parte de la UEO, la cual contribuyó a las primeras misiones de *Petersberg*¹⁰, pero desde que se fundó como organización su margen de acción estuvo limitado por varios motivos:

“Por un lado, porque la UEO nunca ha llegado a desarrollar ni instrumentos políticos de decisión, ni una verdadera estructura militar que diese credibilidad a las obligaciones políticas acordadas; por otro, porque la OTAN asumirá tales vínculos teniendo detrás una sólida y disuasiva fuerza militar bien estructurada y dotada, en la que se incluye la garantía nuclear de los Estados Unidos” (Pastrana, 2005 p.296).

A finales de los ochenta la UEO fue dotada de capacidad operativa y fuerzas militares. No obstante, los conflictos que tuvieron lugar en los noventa como el de Ruanda y el de la Antigua Yugoslavia, dejaron en evidencia que Europa no había logrado pronunciarse con una sola voz. La UEO dejó de funcionar desde 2001 pero fue el 31 de marzo de 2010 que los Estados miembros decidieron poner fin formalmente al Pacto de Bruselas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En este contexto es que se desarrolla la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y las misiones de paz desplegadas por la Unión Europea como mecanismo de acción conjuntos en la gestión de crisis. El artículo 21.1 del título V del Tratado de la UE (o de Maastricht), sostiene que la acción exterior de la Unión se fundamenta en los principios que han inspirado su creación y que pretende impulsar en el resto del mundo. Estos son: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades

¹⁰ Misiones de carácter militar que comenzaron sus operaciones en 1992 con el propósito de brindar asistencia humanitaria a terceros países que se encuentran en situación de inestabilidad política.

fundamentales, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas. Es por esto que:

“Toda intervención de la Unión en una crisis internacional requiere una resolución del Consejo de Seguridad de NN.UU., aplicar y profundizar el Derecho internacional y promover el multilateralismo. Estos tres principios básicos de actuación han sido formalizados logrando el más alto nivel de consenso entre los Estados miembros” (García, 2009b p.33).

Asimismo, el artículo 21 indica que sus objetivos son mantener la paz y reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional con terceros Estados y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Para lograr esto, la UE fomenta la asociación y el diálogo político con los demás países y celebra cumbres periódicamente con los que mantiene una Asociación estratégica (como Estados Unidos, Rusia, Canadá, China, India y Japón).

Además de la diplomacia, la ayuda humanitaria, la seguridad y defensa, la UE desempeña un papel significativo para fomentar el entendimiento internacional. Los principales temas que trata la Unión durante los encuentros o reuniones son: educación, medio ambiente, seguridad y defensa, delincuencia y derechos humanos.

La PESC se ha ido reforzando progresivamente en instrumentos posteriores. Uno de ellos es el ya mencionado Tratado de Lisboa, cuyo objetivo principal es capacitar a la Unión para abordar los asuntos de la agenda internacional con una sola voz, para permitirle celebrar acuerdos con Estados u Organizaciones internacionales y concretar misiones civiles y operaciones militares en terceros países. Por tal razón, se creó un alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹¹.

¹¹ Esta figura elegida por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada, se creó originalmente en el Tratado de Ámsterdam, pero es en el Tratado de Lisboa que se perpetúan las funciones del Alto Representante. El Alto Representante (AR) asegura la coherencia de la acción exterior de la UE, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea.

El Alto Representante (AR) no sólo dirige la política exterior de seguridad y defensa, sino que es responsable de la coordinación de otros aspectos de la acción exterior de la UE. Además, con la entrada en vigor de este tratado la PESC adquirió personalidad jurídica; es decir, que tiene la potestad de firmar acuerdos internacionales. Desde el 2011 la UE cuenta con un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que, bajo la figura del Alto Representante, se encarga de gestionar las relaciones diplomáticas de la Unión con otros países fuera del territorio europeo y dirige la PESC. La idea es mejorar la eficacia y coherencia de la política exterior, para aumentar la influencia europea en el mundo. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009, la PESC siguió siendo de carácter intergubernamental; esto es, que depende esencialmente de la voluntad política de los Estados. No obstante, se amplió el ámbito de la acción exterior en su conjunto.

1.3 Influencia en el escenario internacional

La UE pone a disposición las fuerzas armadas de los países miembros para realizar operaciones conjuntas de desarme, operaciones humanitarias y asistencia en cuestiones militares, entre otras. Se han desplegado varias misiones de paz en diversas regiones de conflicto en el mundo. La primera misión de observación de la UE (MOUE) para promover el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, tuvo lugar en la antigua Yugoslavia y fue aprobada el 22 de diciembre de 2000 por el Consejo. Éste fue el primer mecanismo de actuación de personal europeo fuera de las fronteras de sus países miembros. La MOUE se consolidó como una misión civil de carácter preventivo que ayudaba a la ONU a supervisar la retirada del ejército de Eslovenia.

Entre 1993 y 1999 la UE envió misiones de observación electoral a Rusia y Bosnia-Herzegovina, el Congo, Sudáfrica, Nigeria y Palestina. A partir de 1999 las operaciones comenzaron a ser parte únicamente del primer pilar¹² de la UE,

¹² La acción exterior de la UE se agrupó a través de tres pilares según el Tratado de Maastricht (1992): el comunitario (Político, Económico y Monetario preexistente), la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y la cooperación en materia de Justicia y asuntos de Interior. Sin embargo, el tratado de Lisboa (2009) puso fin a esta estructura.

El primer pilar tenía que ver con las disposiciones incluidas en el Tratado de la CECA, la Comunidad Europea (CEE) y EURATOM, las cuales son: ciudadanía de la Unión, políticas de la Comunidad, Unión Económica y Monetaria, entre otras. Respecto al segundo pilar, el Tratado de Amsterdam

regulándolas como acciones de carácter comunitario o conjunto. En 2005 tuvo lugar una de las primeras misiones de observación más destacadas, en Aceh (Indonesia). Estas misiones de paz sirvieron de apoyo y de observación electoral con base en el primer pilar (comunitario), afines a la cooperación al desarrollo y el respeto a los derechos humanos. Empero, aunque muchas de ellas siguen estando vinculadas a la observación electoral, también entran en juego asuntos de seguridad y defensa. Por ejemplo, en 2008 se envió una misión de observación a Georgia para supervisar la situación en ese país que se encontraba en conflicto con Rusia. La Unión impulsó el fin a las hostilidades entre los dos países y ofreció ayuda humanitaria a la población desplazada. Asimismo, en Kosovo envió un grupo de jueces, fiscales y policías para velar por el mantenimiento del orden público.

En relación con el tema policial y militar, la UE también llevó a cabo dos operaciones en el marco de la PESC: la misión de Mostar y la operación Alba. La primera tuvo lugar en 1993 en Bosnia-Herzegovina, mediante fuerzas policiales que se encargaron de controlar la situación y organizar la policía local. La operación Alba tuvo lugar en 1997 en Albania, y estuvo dedicada a garantizar la ayuda humanitaria procedente de la comunidad internacional. Posteriormente, se llevó a cabo la operación AMIS 2 en SUDÁN (2005 – 2007), EUFOR en el Congo (junio a noviembre de 2006), EUFOR en la República Centroafricana (2008 – 2009; 2014 – 2015 y 2015 – 2016) y EUFOR en Libia (abril a noviembre de 2011).

Desde el 2003 la Unión Europea ha realizado aproximadamente 30 misiones civiles y operaciones militares en tres continentes, con el propósito de desempeñar un rol como garante de la seguridad. Desde el 2007 tiene la capacidad de llevar a cabo operaciones de respuesta rápida según como lo decidan los ministros nacionales que conforman el Consejo de Europa.

(1999) buscó reformar la PESC con el propósito de constituirse como un polo político a nivel mundial. Lo anterior, luego de que la Comunidad Europea se mostrara débil e incapaz de solucionar el conflicto en los Balcanes, tras la caída del régimen de la Antigua Yugoslavia. Este instrumento intentó alinear los objetivos de la PESC con los de la Unión Europea. Posteriormente, el título V del Tratado de la UE establece las disposiciones que regulan la política exterior, así como el artículo 2, que indica las disposiciones comunes relativas a los objetivos de la Unión. El último pilar era regulado por el título 6 del Tratado.

De un proyecto que nace en la década del cincuenta con el deseo de acabar con los cruentos conflictos entre países vecinos, es que se crea la UE; inicialmente como un mercado común y actualmente, se está trabajando para consolidar la unión política. Europa hoy se enfrenta a diversos desafíos a la seguridad como el crimen organizado, el tráfico de personas, las pandemias, la proliferación de armas nucleares, el extremismo religioso en oriente próximo y los ciberriesgos. Por lo tanto, ha elaborado dos estrategias de política exterior con un enfoque global para fomentar la acción y efectividad de la UE.

2. LUCHA EUROPEA CONTRA EL TERRORISMO DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 HASTA EL 2016: EL PODER DE LA SOLIDARIDAD Y LA ACCIÓN COLECTIVA

En el siglo XX Europa fue víctima de secuestros aéreos, toma de rehenes y violencia contra civiles por parte de la ETA (1958), las Brigadas Rojas italianas (1969), GRAPO de España (1975) y Acción Directa (1977). Estos se encuentran entre los grupos más conocidos de esa época, los cuales alarmaron a los países con el uso de la fuerza para imponer sus intereses. Peter Waldmann (1991) señala que los factores más comunes que tenían dichas “organizaciones terroristas revolucionarias” era que se trataba de grupos pequeños (entre 50 y 100 personas) cuya base de reclutamiento se limitaba a intelectuales pertenecientes a la clase media, procuraban que las masas se levantaran y no pretendían asumir el poder político-militar.

La masacre de Múnich¹³ durante los juegos olímpicos de 1972 fue uno de los eventos más impresionantes que ocurrieron en suelo europeo pero no fue el único. El historiador Matthias Dahlke sostiene que: "los secuestros de aviones estaban casi a la orden del día [...]. Había atentados del IRA norirlandés, de la ETA en España y Francia, y de extremistas de derecha e izquierda en Italia. Además, el conflicto del Medio Oriente alimentaba el terrorismo palestino” (Dahlke en entrevista con Matthias von Hein, 2017). Desde ese momento el terrorismo comenzó a ser interpretado como una actividad violenta por parte de un individuo o grupo de individuos contra la sociedad civil o contra la infraestructura. La pregunta que surge es hasta qué punto cualquier acto cometido con fines políticos puede ser llamado terrorista.

Desde los años setenta la lucha antiterrorista ha sido una de las preocupaciones de los Estados miembros de la Unión, cuyas medidas adoptadas se situaban exclusivamente en lo intergubernamental¹⁴. Cuando se crea un espacio común

¹³Tuvo lugar el 5 de septiembre de 1972 en el sur de Alemania Occidental, donde ocho integrantes del grupo palestino “Septiembre Negro” tomó como rehenes y posteriormente asesinó a once atletas del equipo olímpico Israelí.

¹⁴ La UE ha sido signataria de numerosos Convenios internacionales en el marco de la lucha antiterrorista. Entre ellos se encuentran: el Convenio del Consejo de Europa sobre la represión del

europeo a través del AUE (1986), comienza la cooperación en seguridad y la lucha europea antiterrorista, de tal manera que en 1998 se creó la agencia *Europol* para colaborar en materia policial con los países miembros, organizaciones internacionales y Estados asociados no pertenecientes a la Unión, en su lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

A pesar de dichos avances, desde el 11 de septiembre la UE ha intensificado sus acciones. Una de ellas tiene que ver con la creación en 2002 de *Eurojust*, órgano comunitario que ayuda a las autoridades nacionales a cooperar judicialmente en la lucha antiterrorista y las formas graves de delincuencia organizada que afecte a más de un país miembro. Aquí se plantean dos aspectos que permiten entender esta evolución o endurecimiento de la postura europea. Por un lado, se ha llevado a cabo una dinámica de interacción entre distintas fuerzas, ideas y normas en el sistema multipolar actual que comparten la visión acerca de que el terrorismo es una amenaza para la seguridad europea e internacional. Wendt (2005) afirma que "los actores no tienen una agenda de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones" (p. 8). En otras palabras, los intereses de los países y de las instituciones no están dados, sino que van cambiando de acuerdo a las circunstancias.

Por otro lado, la lucha europea contra el terrorismo adquiere una connotación especial por la permeabilidad de las fronteras que ha traído como resultado la libertad de circulación de las personas que hace que los Estados no puedan controlar todos los movimientos. Un paso significativo se encuentra en el Título IV del Tratado de Ámsterdam, donde aspectos clave de la guerra contra el terrorismo tales como visas, asilos e inmigración adquieren un carácter comunitario. Además,

terrorismo (27 de enero de 1977), el Convenio de la ONU sobre la represión de los atentados terroristas con explosivos (15 de diciembre de 1997) y el Convenio sobre la represión de la financiación del terrorismo (9 de diciembre de 1999).

una noción común¹⁵ de lo que significa este fenómeno les “permite aplicar más fácilmente los convenios de extradición y las medidas de reconocimiento mutuo de las sentencias” (Peidro, 2005 p 7).

2.1 El impacto de la amenaza terrorista en la identidad europea

Al estudiar la Unión Europea como institución regional, el enfoque constructivista hace énfasis en “la identidad” como estructura fundamental compuesta por ideas producidas mediante la interacción de los Estados. La creación de un diseño institucional complejo como lo es el caso europeo implica la configuración de una identidad colectiva que es producto de la socialización. En este sentido, Thomas Risse (2009) afirma que “la membresía de la UE importa [...] porque influye en la manera misma en que los actores se ven a sí mismos y son vistos por otros como seres especiales” (p.148).

Se espera que, en esta dinámica institucionalista se dé un proceso de *comunitarización* de la política exterior. Es por esto que el Alto Representante de la PESC entre 1999 y 2009, Javier Solana, dijo lo siguiente:

“para poder construir una verdadera política exterior común a todos los Estados miembros es imprescindible considerar, de manera conjunta, cuáles son los riesgos a los que nos enfrentamos y elaborar –entre todos– una visión acerca de las posibles soluciones y el papel que la UE puede desempeñar en ellas” (como se cita en El Español, 2016).

Cuando el gobierno de George W. Bush instrumentalizó el discurso de la guerra contra el terror, la UE adoptó un Plan de Acción (2001)¹⁶ y una Decisión marco (2002)¹⁷ relativos a esta problemática. Esto indica que “las transformaciones de identidad y de interés mediante procesos son transformaciones de la estructura” (Wendt, 2005 p. 3). Además, “cuantas más cuestiones europeas de común interés

¹⁵ El 27 diciembre de 2001 el Consejo Europeo adoptó en Laeken una posición común para combatir este fenómeno. Definió 11 actos delictivos considerados como terroristas tales como intimidar a una población, toma de rehenes, secuestro, destrucción masiva de instalaciones físicas, entre otros.

¹⁶ Comunicado de prensa del 21 de septiembre del 2001, n°40/01.

¹⁷ Diario Oficial L 164, del 22 de junio de 2002, p. 3.

son debatidas en las esferas públicas transnacional y europeizada, tanto más se está creando un sentido europeo de comunidad” (Mariscal, 2012 p.35).

La seguridad en el continente ha adquirido un carácter más perentorio y requiere de cohesión social para que su capacidad de actuación tenga éxito. La seguridad implica varios significados, pero puede ser entendida como “la baja probabilidad de sufrir una agresión” (Rivas, 2005 p.8). Es decir, la condición de estar libre de riesgos o peligros.

Como se ha mencionado, antes del 11 de septiembre ya se habían acordado algunas iniciativas para combatir el fenómeno. Pero luego del 11-M (2004) y del 7-J (2005) la UE intensificó los intercambios de información, fortaleció la cooperación contra la financiación del terrorismo y reforzó los controles en las fronteras. Se creó la figura de coordinador de la política antiterrorista de la UE, presidida entre 2004 y 2007 por el político liberal holandés Gijs de Vries quien sostuvo que, a pesar de que se trata de un riesgo alto que durará un tiempo considerable, la lucha antiterrorista siempre respetará los derechos humanos:

“La UE se construyó para ser una comunidad en la que reinara el Estado de derecho, donde los individuos fueran juzgados por jueces independientes. Sólo podemos crear una alianza con los [*musulmanes*] moderados si todos nos adscribimos a los mismos principios, los de libertad y democracia. Tenemos que respetar estos valores” (de Vries en entrevista con Ana Carbajosa, 2006).

La trascendencia de los atentados del 11 de marzo en Madrid impulsó a los Estados miembros a suscribir un compromiso político, a mejorar su inversión para las misiones en el extranjero y a poner en común mayores capacidades militares. Por lo tanto, el Consejo Europeo publicó una Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo manifestando su solidaridad con las víctimas y con el Estado español por los hechos ocurridos. Asimismo, mediante este documento reafirman su compromiso para hacer todo lo que esté al alcance de la institución, conforme a la Carta de Naciones Unidas y a las obligaciones establecidas por la Resolución 1373

(2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pues el Consejo considera que sólo la solidaridad y la acción colectiva pueden poner fin al terrorismo.

Después de los atentados del 7 de julio en Londres, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia de la UE de lucha contra el Terrorismo (2005), la cual presenta cuatro pilares relacionados con su compromiso estratégico en los que se debe trabajar a escala nacional, europea e internacional. Los pilares son: prevenir, proteger, perseguir y responder. El primero tiene que ver con la identificación de las causas que producen la radicalización para evitar que las personas hagan parte de algún grupo terrorista. El segundo busca proteger la infraestructura y a la sociedad civil de cualquier atentado. El tercero consiste en impedir de los terroristas planifiquen acciones, viajes y comunicaciones, así como lograr capturarlos para que comparezcan ante la justicia. Por último, el cuarto aspecto consiste en minimizar las consecuencias de los atentados, con una respuesta efectiva a los terroristas y asistencia a las víctimas.

2.1 De la EES de 2003 a la Estrategia Global de 2016

Adicionalmente, durante el nuevo milenio se han publicado dos estrategias de seguridad que proveen un marco de referencia para la Política Exterior y de Seguridad Común, y dentro de ella, para la Política Común de Seguridad y Defensa. Esto con el propósito de avanzar y consolidar tanto la seguridad interna en un espacio de libre circulación de personas, como la seguridad global.

2.2.1 Estrategia Europea de Seguridad (2003): “Una Europa segura en un mundo mejor”

El 12 diciembre de 2003 el Consejo adoptó por primera vez una Estrategia que contenía principios y objetivos específicos para promover los intereses europeos en el ámbito de la seguridad. Esta estrategia que hizo énfasis en la libertad y prosperidad regional de la que disfrutaban en ese momento luego de dos Guerras Mundiales, fue el primer intento por reflejar en un documento programático su pensamiento estratégico global. A pesar de dicha prosperidad, la UE era consciente de las nuevas amenazas globales que debían ser atendidas por su responsabilidad

en el mantenimiento de la seguridad internacional. El terrorismo no ocupaba el lugar central en la EES, pero admitían que, junto con otros cuatro desafíos: la proliferación de armas de destrucción masiva, la descomposición del Estado (Estados fallidos), la delincuencia organizada y los conflictos regionales, constituiría una gran amenaza para su seguridad.

El documento hizo referencia a los factores estructurales que han facilitado la captación de jóvenes, producto de la desigualdad y de los cambios en las estructuras sociales que se han dado en el marco de los procesos de globalización. La situación más temible para la UE tiene que ver con la posibilidad de adquisición de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas, que puede alcanzar daños de enorme magnitud. Es por esto que la UE se ha enfrentado activamente a estos desafíos. Un ejemplo claro fue la adopción de la orden de detención europea para abordar el tema de la financiación del terrorismo. Además, el texto señala que:

“ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. [...] La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros” (EES, 2003 p.7).

La Estrategia de 2003 indica que la reciente oleada de terrorismo está estrechamente vinculada con el extremismo religioso violento; el cual “surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad” (EES, 2003 p.3).

A pesar de lo anterior, la lucha antiterrorista no era una prioridad real en ese momento al interior de la Unión. Es por esto que se hicieron ver las críticas de diversos sectores que pedían una creación definitiva de una política europea de defensa mediante la adopción de una estrategia más ambiciosa. Ellos consideraban que la EES de 2003 se había visto superada por los eventos ocurridos desde su publicación y afirmaban que era excesivamente general y breve. Por lo tanto, en

2009 se publicó un informe¹⁸ de evaluación sobre la aplicación de la EES por encargo de los Jefes de Estado o de Gobierno, para ver cómo había funcionado en la práctica y qué debían hacer para que tuviera mejores resultados. Dicho informe amplió las amenazas con el propósito de incluir el cambio climático, la seguridad energética y la ciberseguridad; pero terminó siendo muy descriptivo y general porque la participación de nuevos Estados miembros hizo más difícil que llegaran a un consenso y porque su atención estaba centrada en la crisis económica.

En 2015 la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, solicitó la creación de una nueva estrategia más ambiciosa y reciente. Desde la perspectiva constructivista, la redefinición de la EES vislumbra los cambios a nivel mundial (intereses, objetivos, estructuras) que terminaron afectando la finalidad de la Unión en lo relativo a la seguridad. Por ejemplo, la Primavera Árabe comenzó con optimismo al ser un movimiento donde los manifestantes exigían (y exigen) un gobierno democrático que garantizara los derechos sociales. Sin embargo, estas protestas terminaron sumiendo al Medio Oriente en un estado de anarquía generalizado. En algunos países como Túnez, la Primavera Árabe fue menos grave que en lugares como Libia o Siria. En este último, el levantamiento pacífico se convirtió en una guerra civil en la que participan potencias regionales y occidentales desde el 2011.

Los constructivistas plantean que los nuevos intereses, valores y estructuras surgen endógenamente en los procesos intersubjetivos, los cuales crean significados en el sistema internacional. Por consiguiente, mientras Rusia e Irán apoyan el régimen de Bashar Al-Asad por motivos geopolíticos y estratégicos; la Unión Europea rechaza la violenta represión del régimen al tiempo que conforma la coalición global contra el Estado Islámico. La UE busca poner fin a la guerra mediante una transición política apoyando a los ciudadanos sirios que promueve sus mismos valores: democracia, derechos humanos y libertades. Por su parte, los países de Europa Oriental se encuentran cada vez más interesados en acercarse a la Unión a pesar de la influencia rusa. En 2014, Moldavia y Georgia reformaron sus instituciones y

¹⁸ El informe se titula: “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” y se elaboró en colaboración con la Comisión Europea.

firmaron un Acuerdo de Asociación con la UE. La presión de los ciudadanos en Ucrania por ingresar la Unión, sumió al país en un conflicto con Rusia.

En otras palabras, la Unión vio la necesidad de crear una nueva Estrategia para dar respuesta a los problemas de seguridad que plantea cada circunstancia. Los conflictos en el Medio Oriente, el Norte de África y en el Sahel tienen repercusiones importantes en Europa; no sólo por la llegada de migrantes sino porque el fortalecimiento de grupos terroristas se traduce en un desafío. Las regiones mencionadas ya no pueden garantizar la seguridad de sus fronteras, lo cual obliga a la Unión Europea a utilizar sus capacidades cívico-militares para atender las amenazas que son cada vez más próximas y peligrosas debido al desarrollo tecnológico.

2.2.2 Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (2016): “Una visión común, una visión conjunta: una Europa más fuerte”

La nueva estrategia implica un esfuerzo por crear una verdadera política común de seguridad y defensa como instrumento insustituible para seguir ejerciendo influencia a nivel mundial. Aquí ya no se habla de Europa como el lugar más próspero, seguro y libre; sino que comienza con la siguiente premisa:

“Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y, sin embargo, nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos” (EES, 2016 p.1).

La estrategia Global señala que, con aproximadamente quinientos millones de personas la Unión ha logrado convertirse en el primer donante de cooperación para el desarrollo, forma parte de las tres principales economías del mundo y cuenta con presencia diplomática en casi todos los países; es por esto que en el documento se hace un llamado para que los Estados se unan aún más y aprovechen plenamente los logros alcanzados hasta el momento.

La EES (2016) resalta que la palabra “Global” no sólo debe ser asumida en términos geográficos, sino que también tiene que ver con un conjunto de instrumentos y políticas que abarca varios temas. Esta “se centra tanto en las capacidades militares y antiterroristas como en las oportunidades de empleo, en unas sociedades inclusivas y en la protección de los derechos humanos” (EES, 2016 p.3).

Por otro lado, la EES hace énfasis en la lucha antiterrorista por los atentados perpetrados en suelo europeo y en otros lugares del mundo. Debido a esto, el texto dice que la UE “apoyará la rápida recuperación de los Estados miembros en caso de ataques, mediante un refuerzo de la seguridad de los suministros, la protección de la infraestructura críticas y la potenciación del marco voluntario de gestión de ciber crisis” (EES, 2016 p.16). Sin embargo, llama la atención que el documento hace mayor énfasis en el primer pilar de la Estrategia Europea contra el Terrorismo. Se trata de prevenir que las personas se conviertan en extremistas tanto fuera como dentro de Europa. Por lo tanto, la Unión busca promover tanto el diálogo intercultural e interreligioso, como ampliar las asociaciones con la sociedad civil y las víctimas de este fenómeno.

Mientras que la EES (2003) surge en el periodo posterior al 11-S con las guerras de Irak y Afganistán, la Estrategia Global (2016) se pone en el contexto de la ola terrorista en Europa, con los ataques de Bruselas, Niza y París, entre otros. La Estrategia de Mogherini “tiene una visión amplia, no solo enfocada en el problema terrorista, asunto en el que la Unión Europea ha ganado competencia política con los años. No obstante, en ambos casos se subraya cómo dicha amenaza genera grandes costes económicos y sociales, debilitando también a la apertura y a la tolerancia de las sociedades” (Foreign Affairs, 2018).

La Estrategia de 2016 reafirma los valores que contiene el Tratado de Lisboa como el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos y un sistema económico mundial y justo. Es mediante estos principios que la UE busca fomentar su influencia en el escenario internacional.

3. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE *SMART POWER* O PODER INTELIGENTE POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde sus inicios, la Unión Europea se ha preocupado por emplear distintos mecanismos para lograr sus objetivos de reducción de la pobreza, consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales¹⁹. Dichos mecanismos hacen que la UE siga siendo percibida a nivel internacional como una de las promotoras de la paz, la solidaridad, la igualdad social, entre otros valores. Además, han servido como fundamento conceptual para definir el alcance de la Política Exterior y de Seguridad Común y, por ende, el alcance de las operaciones civiles de la Unión Europea.

Dado que este trabajo se basa en la idea de que la UE ha logrado ejecutar de forma adecuada elementos de poder blando y poder duro que le han permitido aumentar su influencia en el exterior (ver cuadro 3), se analizará en qué medida se ha llevado a cabo esta combinación de herramientas de poder.

Cuadro 3. Espectro de comportamientos de poder y sus respectivos recursos

	Poder duro		Poder suave	
Espectro de comportamiento				
Recursos de mayor probabilidad	Uso de la fuerza Sanciones	Pagos Sobornos	Instituciones	Valores Cultura Políticas

Fuente: Nye, 2004 p.8

El *Smart Power* es una estrategia clave que puede ser implementada en la política exterior de un país –o de una institución internacional como es el caso de este

¹⁹ El concepto “gestión de crisis” ha sido utilizado con mayor frecuencia desde la crisis de los misiles en Cuba (1962) e implica una situación grave en la que intervienen fuerzas armadas. En otras palabras, una crisis “es un periodo breve de tiempo en el que una o más partes de un conflicto perciben una amenaza inminente a sus intereses vitales y un tiempo muy corto para reaccionar a la amenaza [...] durante el cual hay un incremento agudo de la probabilidad de guerra” (Griffiths y O’Callaghan, 2002 p. 57). La gestión de crisis tiene que ver con el intento de controlar una situación o unos hechos que podrían desencadenar el uso de la violencia sistemática. Según el académico Javier I. García (2009a), hay tres formas de solucionar este problema: obtener el máximo beneficio a expensas del oponente; evitar la guerra a toda costa o resolver una confrontación sin llegar al enfrentamiento armado; y obtener la mejora de los intereses propios mediante el manejo de la crisis.

trabajo—, para continuar gozando de legitimidad²⁰ y prestigio en la esfera global. La imitación de los valores europeos expresados en la política interna, en la acción exterior y en la cultura son determinantes para entender la forma como se relacionan los demás países u organizaciones con el viejo continente y las decisiones que toman dichos actores. Por consiguiente, se van a examinar las siguientes variables. En primer lugar, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) puesto que es un aspecto fundamental para lograr dichos objetivos a través de la transferencia de recursos económicos o técnicos. La política de desarrollo ha experimentado diversas transformaciones que se remontan a 1957 cuando se crea la Comunidad Económica Europea (CEE)²¹. Se llevaron a cabo asociaciones con países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) como lo fue la Convención de Lomé (1975 - 1995), donde se establecieron un conjunto de acuerdos comerciales entre 46 antiguos territorios coloniales y el Mercado Común Europeo, creando así unas relaciones especiales como consecuencia del interés mutuo y de la complementariedad de sus economías. Este convenio surge como respuesta a la necesidad de crear mecanismos de cooperación más complejos y aplicables a un mayor número de áreas geográficas.

Después se firmó el Acuerdo de Cotonú (2000) con los mismos países (ACP) para ayudarlos a integrarse en la economía mundial y para erradicar la pobreza en esos territorios. En 2001 no sólo se creó la Cooperación Exterior *EuropeAid*, sino que la UE se comprometió a apoyar los objetivos del milenio de Naciones Unidas. En 2005 la UE firmó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo para impulsar la transparencia, la armonización y la coordinación. Como dice Francisco R. Marcos (2004), las contribuciones de la UE la han posicionado como la mayor donante a nivel mundial y a pesar de que hay que mejorar aspectos de su

²⁰El concepto de legitimidad ha tenido varias transformaciones a lo largo de la historia. En un principio, en el latín clásico se asociaba a la legalidad y al derecho. Si algo iba en contra de las leyes, era considerado ilegítimo. Luego, a comienzos del siglo XX, aparecen dos autores principales; Max Weber y Carl Schmitt, quienes hacen de la legitimidad un concepto clave en la teoría política. Weber habla sobre este tema en su obra *Economía y sociedad* (1979), donde relaciona el poder con la dominación. Es decir, lo definía como la capacidad de encontrar obediencia y de imponer la propia voluntad dentro de una relación social.

²¹La cooperación al desarrollo de la UE surge a comienzos del proceso de integración europeo con la firma del Tratado de Roma (1957).

legislación, le permite al continente europeo gozar de un prestigio que ningún otro actor en el mundo posee.

En segundo lugar, la difusión cultural es una de las formas más comunes de poder suave, pues “permite, a través del intercambio de ideas, información, valores, sistemas, tradiciones y creencias, fomentar el entendimiento mutuo entre las naciones” (Castellanos, 2010 p.3). Nye (2004) sostiene que la cultura es uno de las principales formas de atraer o persuadir a otros, y “esta tiene muchas manifestaciones. Es común distinguir entre la alta cultura como lo es la literatura, el arte y la educación, que son productos artísticos que atraen a las élites y la cultura popular, que se centra en el entretenimiento masivo” (p.11). Adicionalmente, la idea de “poder” y de “cultura” tienen una relación significativa en el enfoque constructivista; pues estas se condicionan mutuamente como lo afirman en su tesis Dahler y Holtz; y “por tanto se necesita investigar hasta donde llega ese condicionamiento” (Mariscal, 2012 p.36). Para ellos, existe una “estrecha relación entre poder y cultura vinculada a la política, debido a que determinados actos culturales en la práctica política tienen un impacto directo con el poder y viceversa” (como se cita en Pazos, 2015 p.48).

Como complemento al poder blando es necesario tener en cuenta aspectos relativos al poder duro. Por lo tanto, el tercer aspecto que se va a analizar es la presencia militar, pues la Defensa europea ha sido un tema de vital importancia desde sus padres fundadores, quienes consideraban que el único objetivo debía ser la paz. Si bien es cierto que la presencia militar puede ser medida de múltiples formas, este trabajo hace énfasis en el gasto militar según el Producto Interno Bruto. En diversos discursos y estrategias de seguridad se ha previsto elevar el presupuesto de la Unión en lo militar. Este indicador permitirá ver si ha aumentado a lo largo del tiempo (o no) y en qué cantidad.

Finalmente, se van a examinar las medidas restrictivas económicas y políticas relacionadas con el terrorismo, ya que hacen parte de las herramientas de poder que obligan a los demás actores a cambiar sus preferencias o decisiones mediante la imposición. Las sanciones son medidas coercitivas que se erigen como una herramienta clave de la PESC. En virtud del artículo 21 del TUE las sanciones se

emplean para modificar determinada conducta por parte de un estado o institución, disminuir su margen de maniobra o debilitar su posición. Las medidas restrictivas son interpretadas como algo negativo para quienes reciben, afectando así el estatus deseado que se pretende adquirir.

3.1 RECURSOS DE PODER BLANDO

3.1.1 Ayuda oficial para el Desarrollo (AOD)

A pesar de los antecedentes propiamente mencionados (Tratado de Roma, Lomé, Cotonú), se habla formalmente de una política comunitaria de cooperación al desarrollo con la firma del Tratado de Maastricht o TUE. Las disposiciones jurídicas relativas a la política de cooperación se encuentran en el título X del TUE. El artículo 177 del título X establece que “la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Sin embargo, en el año 2000 el Consejo y la Comisión señalaron mediante una declaración que el fin último de esta política comunitaria de desarrollo consiste en reducir y posteriormente eliminar la pobreza, lo cual implica promover el progreso económico, social y del medio ambiente sostenible en los países de renta baja. Esto, para mejorar el uso de los recursos económicos y técnicos, así como para aumentar la visibilidad de la UE a nivel internacional.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que la Asistencia Oficial al Desarrollo es una fuente de financiación esencial para aquellos países que pertenecen a la lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Dado que el propósito de esta ayuda proporcionada por organismos oficiales (locales o nacionales) o por sus organismos ejecutivos es promover el bienestar económico de los países en vía de desarrollo, la AOD va destinada a temas como energía nuclear con fines pacíficos, asistencia a los refugiados, trabajo de policía civil, programas sociales y culturales. Las actividades para combatir el terrorismo no hacen parte de la AOD al tratarse de una amenaza tanto para los donantes como para los receptores. Además, esta ayuda no estaría enfocada al desarrollo económico o social de los países. No obstante, esta variable

de estudio es válida, en tanto que la AOD de la Unión Europea sigue siendo un factor clave para mantener su influencia en los países receptores (*Soft Power*). Además, un informe de Cooperación al Desarrollo publicado en 2001 por la OCDE, comienza diciendo que los eventos del 11 de septiembre profundizaron la creencia de que un mundo sin terrorismo y sin conflictos también significa un mundo liberado de la vulnerabilidad y la desigualdad. Por esta razón, sugirió que los países donantes debían implementar exitosamente los instrumentos necesarios para atacar las raíces de este tipo de fenómenos²². La ayuda colectiva de la Unión Europea “consiste en el gasto total en AOD de los 28 Estados miembros de la UE más la AOD de las instituciones de la UE no atribuida a cada uno de los distintos Estados miembros; es decir, recursos propios del Banco Europeo de Inversiones” (Comunicado de prensa de la Comisión Europea, 2016). En pocas palabras, la AOD incluye la cooperación bilateral que gestiona cada país y la cooperación otorgada por las instancias comunitarias. Los medios utilizados para brindar su ayuda van desde contratos, subvenciones y proyectos hasta apoyo sectorial y presupuestario.

Cuadro 4

Ayuda Oficial para el Desarrollo de la Unión Europea 2001 - 2016								
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de AOD según la RNB	0,33	0,35	0,35	0,35	0,43	0,42	0,39	0,42
AOD Colectiva en millones de €	-	31,875	33,036	-	-	-	47,638	52,303
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% de AOD según la RNB	0,44	0,46	0,45	0,43	0,43	0,43	0,47	0,51
AOD Colectiva en millones de €	51,791	56,640	56,258	55,257	56,877	59,313	67,888	75,535

Fuente: Elaboración propia con datos de Birchfield (2002 y 2003) EuropeAid (2007 - 2016).

Recuperado de: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/oda-report-annexes-to-memo_en.pdf

²² Existen diversas explicaciones sobre las causas profundas del terrorismo. Algunas tienen que ver con los vacíos políticos, el abandono,

El cuadro 4 muestra cómo ha evolucionado la AOD proporcionada por la Unión Europea desde el 2001 hasta el 2016 tanto en volumen (millones de euros) como en porcentaje según la RNB, lo cual le ha permitido posicionarse como el mayor donante en el mundo.

A comienzos del siglo XXI aún persistían algunas diferencias entre Europa Occidental y Oriental. La Unión sólo contaba con 15 Estados miembros (“la Europa de los quince”) cuando se firmó el Tratado de Maastricht. Teniendo en cuenta el periodo de estudio de este trabajo, en 2001 la UE tuvo el aporte más bajo de AOD (0,33%) en relación con su Renta Nacional Bruta (RNB)²³. Posteriormente, hay una tendencia a aumentar que se mantuvo hasta el 2005 con el 0,43% de la RNB.

La AOD colectiva de la UE fue de 31,875 millones de euros en 2002 y pasó a 52,303 millones de euros en 2008, lo cual significa que aumentó significativamente con la adhesión de 10 nuevos países miembros.

En 2013 hubo un avance significativo, puesto que “la UE gastó en ayuda al desarrollo 56.200 millones de euros, procedentes de sus propios fondos y de los presupuestos nacionales de los países miembros. Esta cantidad representa el 0,43% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE”²⁴. La UE se convirtió en “el principal donante, el segundo inversor extranjero y el segundo socio comercial de Latinoamérica [...] destinando [...] un importe medio anual de 500 millones de euros. Cohesión social, integración regional, buena gobernanza y desarrollo sostenible son sus principales objetivos.” (Informe de la Comisión Europea, 2014a p.10).

A pesar de que en 2015 los Estados miembros no lograron el incremento de su AOD al 0,7% de la RNB²⁵ como se lo habían propuesto en 2005, el aporte colectivo ha aumentado de forma consecutiva desde el 2013 como lo muestra el cuadro 4. Además, cifras de la Oficina de Estadística Europea (Eurostat) indican que la UE ha alcanzado el 0,5% de su RNB en comparación con el 0,21 % de los países que

²³ La RNB mide el desarrollo económico de un país o un conjunto de países.

²⁴ Desarrollo y cooperación: ¿Cuánto gasta la UE en desarrollo?. Encontrado el 10 de mayo de 2018 en: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_es

²⁵ En parte este aumento colectivo no se logró por las restricciones presupuestarias que se dieron en la mayoría de los países miembros, como consecuencia de la crisis económica.

integran el CAD²⁶, y “en 2016, cinco Estados miembros de la UE destinaron el 0,7 % o más de su renta nacional bruta (RNB) a ayuda oficial al desarrollo: Luxemburgo (1,00 %), Suecia (0,94 %), Dinamarca (0,75 %), Alemania (0,70 %), que ha alcanzado el objetivo por primera vez, y el Reino Unido (0,70 %)”²⁷. La Unión Europea ha consolidado su posición como principal donante, debido a que aporta más de la mitad de la ayuda al fomento del desarrollo, sin tener en cuenta la contribución complementaria de cada Estado miembro. Finalmente, como se observa en el cuadro 4, en 2016 la UE cerró el año con un aporte de al menos 75.500 millones de euros, lo cual “representa un aumento del 11% en comparación con los niveles de 2015. La asistencia de la UE ha aumentado por cuarto año consecutivo y alcanzó su nivel más alto hasta la fecha”²⁸.

3.1.2 Difusión cultural

Cuando se dieron “los lamentables sucesos del 11 de septiembre del 2001 fue sorprendente advertir cómo las interrogantes se dirigían hacia la cultura, para buscar allí –y no en la política o la economía– las respuestas y las claves para comprender lo ocurrido” (Montiel, 2010 p.5). La cultura influye de tal manera en las relaciones internacionales que puede ser usada para evitar el surgimiento de conflictos. Sin embargo, el 11-S fue un rechazo expresado por el fundamentalismo islámico hacia Estados Unidos, sus valores, su cultura y a su intervencionismo.

La cultura constituye una herramienta útil en un sistema político mundial cada vez más complejo; y la diversidad cultural y lingüística²⁹ de la UE no han sido un obstáculo para velar por la preservación del patrimonio común.

La filósofa húngara Agnes Heller en su obra “*Europe: An Epilogue*” publicada en 1992 señala que no existe una cultura europea como tal. Para ella, sólo es posible

²⁶ Se hace la distinción, ya que sólo veinte de los veintiocho países de la Unión Europea hacen parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La gráfica de Ayuda al desarrollo de los países del CAD se encuentra disponible en <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>

²⁷ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, “Ayuda oficial al desarrollo de la UE alcanza su nivel más alto de la historia”. Bruselas, 11 de abril de 2017. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_es.pdf

²⁸ Publication of figures on 2016 Official Development Assistance; Bruselas, 11 de abril de 2017. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-949_en.htm

²⁹ La Unión cuenta con 24 lenguas oficiales y los ciudadanos y los representantes europeos elegidos democráticamente tienen derecho a utilizar cualquiera de ellas.

hablar de arte francés, música española y cine alemán, por poner algunos ejemplos. De hecho, en su obra se refiere a la pintura florentina y veneciana como parte del arte italiano. Si bien es cierto que hay diversas culturas nacionales (que también tienen diferencias religiosas), Julia Kristeva (2013) sostiene que “tras haber sucumbido a los dogmas identitarios hasta caer en el crimen, está surgiendo ahora un «nosotros» europeo” (p. 3) y respecto a la diversidad de lenguas agrega que “este multilingüismo es el fondo de la diversidad cultural; se trata de protegerlo, de respetarlo –y con él, a las idiosincrasias nacionales-, pero también de intercambiarlo, mezclarlo y cruzarlo” (p. 4). Es decir, dicho espacio plurilingüe invita a todos los ciudadanos a aprender otro idioma de la Unión para comprender la diversidad europea y para darla a conocer al mundo.

La Unión goza de un atractivo cultural en áreas como la literatura (Shakespeare, Dante Aligheri, Cervantes), las artes (Picasso, Rafael, Miguel Ángel, Da Vinci, Rembrandt), la música (Mozart, Beethoven, Verdi, Bach) y el cine (con películas como Amélie, el Pianista, la Vida de los Otros, la Vida es Bella, entre otras obras maestras del séptimo arte). Mediante la cultura ha logrado promover los valores comunes que recoge el Tratado de Lisboa tanto al interior como fuera de ella: respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos. Esto resulta naturalmente atractivo para las demás naciones que se identifican con los mismos principios.

La proyección de la Unión Europea en el sistema internacional no ha sido una tarea exclusiva de los gobiernos, pues hay que recordar que “empresas, universidades, fundaciones, iglesias, entre otras organizaciones no gubernamentales desarrollan un poder suave propio que puede reforzar o estar en desacuerdo con los objetivos oficiales de la política exterior” (Nye, 2004 p.17). Los Estados europeos “han aumentado sus esfuerzos para atraer estudiantes de otras partes del mundo a sus colegios y universidades” (Nye, 2011 p.82). En 2012 llegaron a Europa “aproximadamente 1.4 millones de estudiantes de todo el mundo para cursar sus estudios de educación superior; y las cifras crecen cada año”³⁰.

³⁰Dato extraído el 25 de junio de 2018 de: https://ec.europa.eu/education/study-in-europe_es

Europa Creativa: Programa marco de la Comisión para apoyar la cultura y los medios de comunicación

En 2007 se creó la Agenda Europea para la Cultura, la cual establece tres objetivos estratégicos para la acción de la Unión en este ámbito. El tercero hace referencia a la cultura como elemento vital en las relaciones internacionales³¹. Posteriormente, el 8 de junio de 2016 la Alta Representante para Asuntos Exteriores Federica Mogherini presentó una propuesta de estrategia de relaciones culturales internacionales, con el propósito de situar la cooperación cultural en el centro de las relaciones diplomáticas de la Unión Europea con los demás países y para que la UE se convierta en un interlocutor de mayor peso en la esfera global.

Europa Creativa inició en el año 2014 con miras a fomentar las iniciativas culturales transfronterizas como los proyectos de traducción de obras literarias europeas, formación profesional para los trabajadores en el ámbito audiovisual, desarrollo de ficción y videojuegos para el cine europeo y otras plataformas, festivales de cine, fondos para la coproducción de películas entre varios países, entre otras.

La UE se propuso “invertir 1.460 millones de euros durante el período 2014-2020 en los sectores cultural y audiovisual a través del programa Europa Creativa, que sustituye a los programas Cultura, MEDIA y MEDIA Mundus. Esta inversión equivale a un incremento del 9 % en comparación con los presupuestos anteriores” (Informe de la Comisión Europea, 2014b p. 3).

El programa complementa la financiación nacional para afianzar el cine europeo y hacerlo más competitivo. Una de sus principales metas consiste en generar nuevos espectadores que consuman obras europeas de forma duradera. Según datos del Observatorio Audiovisual Europeo, en 2014 el cine europeo vendió “181 millones de entradas [...] fuera de sus fronteras. Como le ocurre a Hollywood, unos pocos filmes hacen mucha taquilla: 26 largometrajes europeos vendieron más de un millón de tickets, y otros 93 han tenido de 150.000 a un millón de espectadores” (El País, 2016). Además, el Observatorio también indica que los mercados naturales son Estados Unidos con 35 millones de entradas y China con 15 millones.

³¹El primero consiste en promover la diversidad cultural y el diálogo intercultural, y el segundo en fomentar la cultura como catalizador para la creatividad.

El cine es una forma de expandir la cultura europea y, por ende, el poder blando. Es tan grande la importancia de esta industria, que los Estados miembros generan fondos específicos destinados a apoyar los sectores creativo y cultural. En 1988 se creó la Academia de Cine Europeo, que “cuenta con 3.000 miembros, todos ellos profesionales del sector, que han organizado talleres de formación, conferencias y otros actos con el objetivo de fomentar la cultura del cine de Europa” (Informe de la Comisión Europea, 2014b p.5). Sin embargo, existen diversos aspectos de la cultura que contribuyen a la influencia o prestigio de Europa. Por tal razón, se conceden premios como el *European Borders Breakers Awards* (EBBA), el premio de literatura de la UE, el sello del patrimonio europeo y el premio *Medía* a la película con mayor potencial de taquilla, todo esto para reconocer el mérito de los artistas.

Joseph Nye afirma que cuando la cultura incluye intereses y valores universales que otros Estados comparte, entonces “aumenta la probabilidad de obtener los resultados deseados debido a las relaciones de atracción y el deber que crea” (Nye, 2004 p. 11).

3.2 RECURSOS DE PODER DURO

3.2.1 Gasto militar anual según % del PIB

Europa no tiene un ejército común, pero dispone de las distintas Fuerzas Armadas de los veintiocho Estados miembros que integran la Unión. Estas actúan a través de operaciones militares y civiles fuera de su territorio en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)³². En 1964 el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED) fue firmado por los seis países promotores de la CECA, con miras a integrar Europa militarmente. Este Tratado nunca se materializó puesto que no fue ratificado por Francia. Sin embargo, mediante la firma del Tratado de Amsterdam en 1997 (el cual entró en vigor en 1999), se replantea el proyecto de defensa común y evoluciona para hacer frente a los desafíos en seguridad.

En 1999 el Consejo Europeo creó una “Fuerza de Reacción Rápida de hasta 60.000 hombres, que podría ser desplegada en el plazo de 60 días y durante por lo menos

³² La PCSD forma parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) promulgada en el Tratado de Maastricht. Las decisiones relativas a este tema son adoptadas mediante mayoría cualificada por el Consejo Europeo según el artículo 46 de dicho tratado.

un año” (Rivas, 2005 p.11). Posteriormente, en el 2000 el Consejo decidió crear nuevas estructuras políticas y militares permanentes: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea.

A pesar de que diversos líderes como Ángela Merkel, Nicolás Sarkozy y Franco Frattini han apoyado la creación de un ejército común; el Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2009 indica que esto sólo será posible si se cuenta con el apoyo unánime de todos los Estados miembros. Esta resulta ser una cuestión de numerosos debates, debido a que la mayoría de países se niega a ceder soberanía en el ámbito militar.

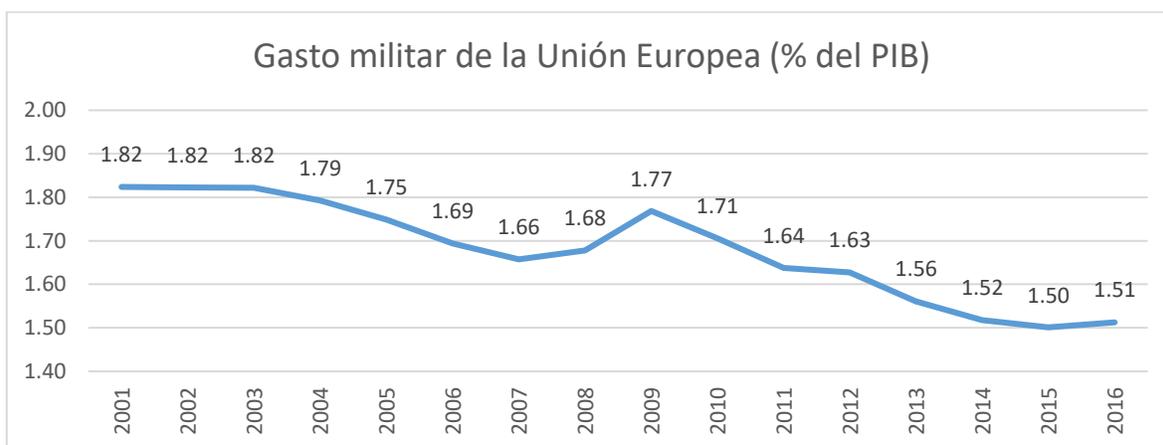
El Tratado de Lisboa también creó un mecanismo de cooperación estructurada permanente (CEP) para materializar la Política Común de Seguridad y Defensa. La CEP es un instrumento que, sin rivalizar con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, pretende que los Estados miembros cuyas capacidades militares están más desarrolladas que los demás, instauren un marco de cooperación para poner su industria militar al servicio de la Unión.

La OTAN es un actor que ha contribuido a la seguridad de las fronteras europeas, pero no todos los países miembros forman parte de ella y Europa está asumiendo un rol cada vez más activo en la defensa de sus territorios: “la OTAN seguirá aportando seguridad militar a la mayoría de los países de la UE, pero Europa no puede ser ingenua y debe velar por su propia seguridad. Ser un «poder blando» ya no es suficiente cuando la fuerza puede prevalecer sobre la ley” (Informe de la Comisión Europea, 2017 p.9). Es por esto que la Comisión Europea (CE) y el eje franco-alemán han liderado un proyecto institucional que sostiene que la Unión se encuentra en un proceso de refundación por varios motivos, principalmente por la salida del Reino Unido que es uno de los países que más aporta al presupuesto de defensa.

En el periodo posterior a la Guerra Fría, Europa ha sido calificada como un lugar donde sus ciudadanos pueden gozar de mayores libertades y estabilidad: “de los veinticinco países considerados como los más pacíficos del mundo, quince son de la UE. No obstante, los recientes atentados terroristas han conmocionado a

nuestras sociedades” (Informe de la Comisión Europea, 2017 p.11). Debido a esto y a los demás desafíos que fueron previstos con éxito en las estrategias de seguridad de 2003 y 2016, los diputados del Parlamento le pidieron a la UE trabajar conjuntamente “para aumentar el gasto en defensa al menos al 2 % de su Producto Interno Bruto (PIB) en la próxima década en una resolución no vinculante sobre la PCSD, aprobada por 368 votos, 237 en contra y 61 extensiones” (Europa press, 2017).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de SIPRI. Recuperado de: <https://www.indexmundi.com/facts/european-union/military-expenditure>

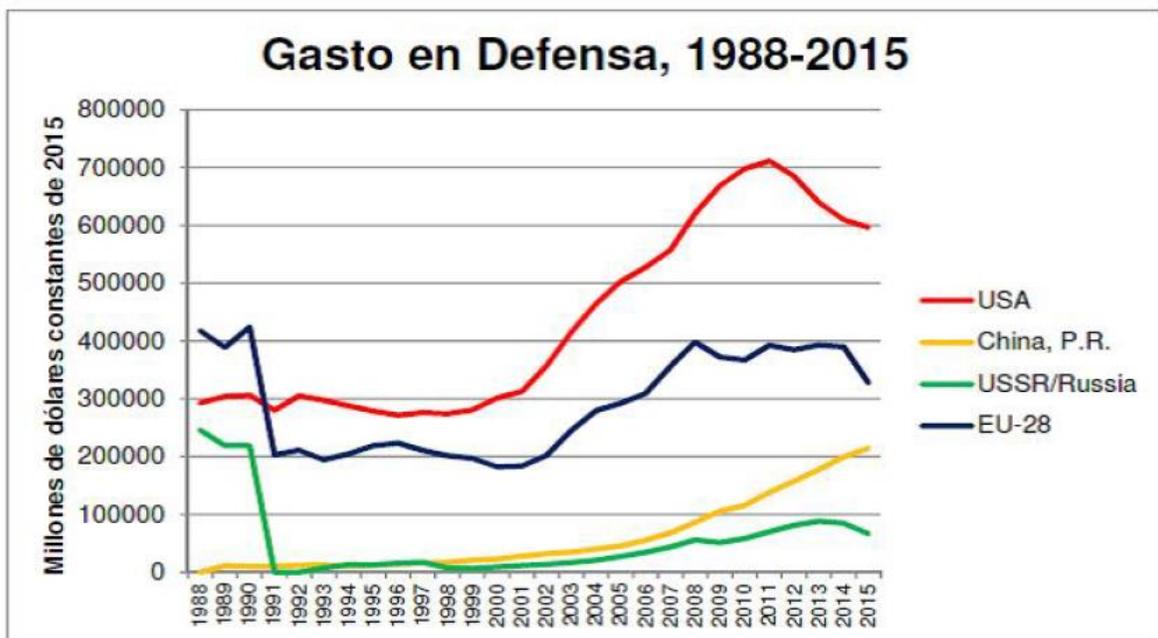
La gráfica 1 permite evidenciar que en términos generales, el gasto de la UE en esta materia tiende a disminuir levemente³³. Este ha sido cada vez menor desde el fin del comunismo, pero la crisis económica profundizó la tendencia por el excesivo endeudamiento de las potencias económicas. Luego de la crisis de 2008 los Estados miembros se vieron obligados “a una significativa contracción del gasto público, la relegación de la Defensa como objeto de gasto y más importante, a

³³ Los datos del gasto militar que se observan en la gráfica 1 proporcionados por el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (conocido como SIPRI por su sigla en inglés), se derivan de la definición de la OTAN que abarca todos los gastos corrientes y de capital para pagar los costos derivados de las fuerzas armadas y de las operaciones de mantenimiento de la paz, ministerios de defensa y otras agencias gubernamentales involucradas. Además, incluye el presupuesto destinado a las pensiones de jubilación y los servicios sociales para el personal militar; así como los proyectos de investigación y desarrollo militar.

desavenencias de la UE sobre responsabilidades, causas y soluciones” (Bordonado, 2016 p.9).

A pesar de lo anterior, “la lista de los países con mayor gasto militar del mundo revela que el Reino Unido ocupa el cuarto puesto, Francia, el quinto, Alemania, el noveno e Italia, el undécimo” (Slijper, 2013 p.3). Es decir, aunque hay un recorte progresivo en el gasto militar durante el periodo de estudio de este trabajo, la Unión Europea (y sus Estados miembros), siguen estando por encima de países como China y Rusia (ver gráfica 2).

Gráfica 2



Fuente: GESI con datos de SIPRI, 2016 p. 11

Por otra parte, Joseph Nye (2011) afirma que “Europa gasta menos de la mitad de lo que Estados Unidos invierte en defensa, pero tiene más hombres en armas e incluye a dos países que poseen arsenales nucleares” (p.160).

Los economistas españoles César Molinas y Fernando Ramírez sostienen que “Europa se gasta en Defensa mucho más que Rusia y China juntas y no tenemos un ejército que podamos ponerlo en frente” (Molinas y Ramírez en entrevista con ABC internacional, 2017).

Por ejemplo, un análisis realizado por *McKinsey y Company* para el *Munich Security Report 2017*, indica que “los Estados miembro registran un gasto innecesario en

defensa por la mala planificación. Es decir, pone en tela de juicio la coordinación comunitaria. Europa desplegó 178 sistemas de armamento diferentes en 2016, en comparación con los 30 de Estados Unidos” (Crónica Global, 2016). Este análisis concluye afirmando que los Estados miembros podrían ahorrarse casi el 30% del presupuesto que invierten si coordinaran mejor su política comunitaria de defensa. Por otra parte, el académico Franks Slijper (2013) dice que el alto gasto militar europeo y el negocio de la compra y venta de armas contribuyó sustancialmente a la crisis económica. Para él, “lo sorprendente en tiempos de austeridad es que el gasto militar de la UE en 2010 ascendiera a 194.000 millones de euros, el equivalente a los déficits anuales combinados de Grecia, Italia y España” (p.2).

Misiones de paz europeas de carácter militar

Las misiones de Paz de la Unión pueden ser catalogadas según su naturaleza en militares, no militares (civiles) o mixtas. Según María Julià Barceló (2012), las militares pueden ser de tres tipos: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuentes de combate. Por su parte, clasifica las civiles en cuatro tipos: misiones de planteamiento, de asistencia en el sector de la seguridad, de asistencia en el sector de la administración judicial y civil, y las misiones de observación y supervisión.

Las operaciones militares europeas anteriormente eran conocidas como misiones *Petersberg* y “para el cumplimiento de las denominadas tareas *Petersberg*, induce necesariamente al desarrollo de la capacidad de intervención [...]. Siguiendo a ello, la posesión de efectivos habla de un estatus muy contrario al de una potencia civil” (Tzili, 2011 p. 68). En palabras de Karen Smith (2005): “[...] definimos a los *peacekeepers* como instrumento militar, y un actor que posea dicho instrumento no es una potencia civil pura” (p. 9).

Estas misiones varían según sus funciones y objetivos. Algunas requieren de mayor fuerza armada que otras como es el caso de las misiones de establecimiento o imposición de la paz. El uso de la coerción cumple un rol auxiliar que facilita la ayuda humanitaria pero no es el fin de la operación. Lo anterior significa que la UE sí ha utilizado sus capacidades militares y un gasto significativo en esta materia, centrandose sus esfuerzos en las operaciones de mantenimiento de paz, la ayuda

humanitaria y la reconstrucción después de la guerra. Debido a esto, no se habla de una pérdida de legitimidad en el liderazgo internacional europeo por su lucha antiterrorista como sí ocurrió en Estados Unidos durante la administración de Bush. A pesar de que el Parlamento europeo –así como Estados Unidos y la OTAN– le ha solicitado a Bruselas aumentar su gasto en este tema, se podría concluir que lo que ha comprometido las capacidades militares europeas no es la cantidad de presupuesto, sino que la forma en que cada Estado busca manejar su política de defensa. Asimismo, la crisis económica en países como Grecia, España, Portugal e Italia cuyo aporte al tema militar es significativo, ha afectado negativamente. Sin embargo, la Unión cuenta con niveles de gasto militar superiores a los de hace diez años (ver gráfica 2).

3.2.2 Sanciones económicas orientadas a combatir el terrorismo

Las sanciones son un instrumento fundamental de la política exterior europea. Aunque no se trata del recurso de poder duro más utilizado (en comparación con la fuerza militar), pueden ser útiles en la medida en que los grupos terroristas que amenacen o realicen atentados valiéndose de las cuatro libertades fundamentales del espacio comunitario, asuman unas consecuencias altas por sus actos. La Unión “las utiliza dentro de un planteamiento político integrado y global que comprende el diálogo político, acciones complementarias y el recurso a otros instrumentos disponibles”³⁴.

Según Nye (2004) las sanciones implican un castigo y pueden ser adoptadas contra gobiernos, entidades, grupos/organizaciones o personas con el fin de cambiar la conducta de los actores hacia quienes van dirigidas. Dado que su aplicación abarca tanto al sector público como al privado, la UE ha asignado una responsabilidad a las instituciones financieras, en tanto se encuentran involucradas en muchas transacciones que hacen los individuos o grupos terroristas. Entre ellas están: la Federación Bancaria Europea (EBF), la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros, la Asociación Europea de Bancos Cooperativos y la Asociación Europea de Banca Pública.

³⁴ Encontrado el 10 de mayo de 2018 en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>

Las medidas restrictivas implementadas por la UE dan cumplimiento a las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS) en virtud del artículo 25 de la Carta, las cuales han servido como base de desarrollos jurídicos estatales e internacionales. Existen dos regímenes fundamentales de sanciones contra actores que tienen presuntos vínculos con el terrorismo según el CS. Por un lado, la S/RES/1267 (1999) tiene que ver con la persecución de Osama Bin Laden y de los talibanes en Afganistán. Solicita congelar los fondos y demás recursos financieros bajo propiedad o bajo control indirecto de los talibanes. Por otro lado, la S/RES/1373 (2001) insta a los Estados a fortalecer su capacidad institucional para que haya más cooperación internacional en materia judicial y para combatir la financiación del terrorismo. También creó un Comité contra el Terrorismo para apoyar el desarrollo de mecanismos nacionales e internacionales de prevención y respuesta rápida.

Desde antes del 11 de septiembre los Estados miembros firmaron el Convenio de Dublín (1996)³⁵ cuyo artículo 3 establecía el principio según el cual los países miembros autorizarían las solicitudes de extradición de supuestos terroristas que fueran presentadas por otro Estado para judicializarlos. Asimismo, las primeras medidas³⁶ que ha tomado la UE para combatir el financiamiento de este fenómeno tienen que ver con el embargo preventivo de bienes que pertenecen a personas y/o a grupos terroristas. Por ejemplo, la Posición común 1999/727/PESC³⁷ relativa a las medidas restrictivas contra los Talibanes, expuso dos decisiones concretas: la prohibición de vuelos efectuados por aeronaves de propiedad de los Talibanes o que sean utilizadas por ellos y el congelamiento de todos los recursos financieros de que dispongan conforme a la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad de la ONU.

³⁵ Acta del Consejo del 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la UE por el que se establece el convenio. Este convenio complementa los demás acuerdos internacionales que ya existían en este tema como: el Convenio europeo de extradición (1957), el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (1977) y el Convenio de la Unión Europea relativo al procedimiento simplificado de extradición (1995).

³⁶ Que en algunos casos han sido polémicas porque alegan que con estas medidas se vulneran los derechos comunitarios adquiridos por los ciudadanos.

³⁷ Diario Oficial L 294, del 16 de noviembre de 1999.

En una reunión extraordinaria que tuvo lugar dos semanas después de los atentados en Nueva York y Washington, el Consejo Europeo reiteró que el terrorismo era un verdadero desafío tanto para Europa como para el mundo y que la lucha contra este sería un elemento vital de su política exterior. Como consecuencia, la Unión decidió aplicar la resolución 1373 (2001) del C.S que también va dirigida contra los talibanes, pero con un ámbito más amplio³⁸. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la UE adquirió competencia explícita para adoptar medidas restrictivas contra individuos, personas jurídicas y miembros de la sociedad civil que presenten sospechas de participar en actos terroristas. Esto, como complemento a las medidas que sean consideradas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La UE cuenta con un documento de más de 400 páginas³⁹ que consolida una lista de personas, grupos y entidades sujetos a sanciones económicas por tener alguna asociación con el terrorismo. En su mayoría son personas de origen afgano, pero también aparecen nombres de personas provenientes de Pakistán, Siria y en menor medida de Somalia y Corea del Norte, entre otros países.

Por otra parte, la cooperación judicial en materia de extradición dio un paso importante cuando el Convenio de Dublín fue sustituido por la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo Europeo que tiene que ver con la orden de detención europea que le permite “a las autoridades judiciales nacionales reconocer automáticamente las solicitudes de entrega de una persona presentada por un juez de otro Estado miembro” (Peidro, 2005 p.8). El ente que tiene la facultad de revisar la legalidad de las decisiones de la PESC que prevén sanciones es el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) según el artículo 275 del TFUE⁴⁰.

Luego de hacer una descripción acerca del régimen de sanciones implementadas, cabe señalar que una correcta aplicación del mismo es clave para cumplir los objetivos de la política exterior europea (como lo es prevenir la financiación del

³⁸ La ONU decidió extender las sanciones a Al Qaeda mediante la resolución 1390 (2002) y tras la adopción de la S/RES/2253 (2015) del C.S de la ONU, el Consejo Europeo adoptó la Decisión (PESC) 2016/368 para ampliar el ámbito de aplicación de las sanciones a determinadas personas, grupos, empresas y entidades asociadas con el Estado Islámico.

³⁹ Para acceder a la lista se debe ingresar a este link: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

⁴⁰ Tratado de Funcionamiento de la UE.

terrorismo) y para mantener su imagen de liderazgo a nivel internacional. En la práctica, las listas negras de Naciones Unidas y las listas subregionales creadas por la UE han sido objeto de debate por la cuestión de los derechos de quienes están inscritos en ellas. Esto se evidencia en las numerosas demandas por violación de derechos fundamentales recibidas por la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH). Como resultado, en 2006 el Consejo de Europa⁴¹ nombró al senador suizo Dick Marty como relator especial de la Asamblea Parlamentaria para verificar que no se estuvieran cometiendo abusos derivados de las medidas antiterroristas⁴². Según los dos documentos publicados, las personas registradas en las listas por el Comité de Sanciones 1267 no eran informadas ni disponían de ningún recurso jurídico para defenderse de la confiscación de bienes ni de la restricción de movilidad que no les permite salir de sus fronteras. El primer informe indica que el problema se encuentra en la forma en que las listas son manejadas, pues los Estados miembros del Consejo de Seguridad pueden registrar un nombre sin dar pruebas fehacientes de que las acusaciones son reales. Marty afirma que:

“[...] los gobiernos, especialmente los europeos, no muestran el valor de ser coherentes con los principios que defienden. De este modo, dan una legitimidad al terrorismo, la de combatir con los Estados que emplean medios ilegales: las listas negras, los vuelos secretos de la CIA, las prisiones secretas. Este sistema ilegal se está ampliando” (Marty en entrevista con Carole Vann, 2010).

Según él, el 4 de octubre de 2001 se suscribió un acuerdo con Estados Unidos y la OTAN que no sólo le permitió a la CIA disponer de cárceles secretas al menos en Polonia y Rumania, sino que las fuerzas norteamericanas contaban con autorizaciones de aterrizaje y de uso de las instalaciones en suelo europeo:

⁴¹ Esta organización internacional no hace parte de las siete instituciones de la Unión, pero promueve la cooperación de todos Estados del continente (a excepción de Bielorrusia, el Vaticano y Kazajistán) en materia de educación, cultura y Derechos Humanos sobre los mismos valores de la UE: democracia, derechos humanos y estado de derecho. También es de carácter regional y cuenta con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que es la máxima autoridad judicial que vela por la protección de las libertades y derechos fundamentales en Europa.

⁴² El informe “*Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states*” se encuentra disponible en: <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2007/edoc11302.htm>

“Esta actuación no hubiera sido posible sin la colaboración, entre otros, de varios países europeos. También la UE tiene motivos para avergonzarse y abrir una investigación oficial. De confirmarse que Rumania y Polonia albergaron tales centros, ambos países deberían ser sancionados, así como todos los que participaron por acción u omisión consciente en estos secuestros y desapariciones” (El País, 2007).

La Comisión Europea les solicitó a estos países implicados emprender una investigación pronta, autónoma y objetiva, al mismo tiempo que sus gobiernos rechazaron las acusaciones. Respecto a las pruebas, “el senador suizo funda sus acusaciones en datos proporcionados por fuentes de los servicios de información estadounidenses y de los países concernidos, que habrían solicitado el «anonimato más completo»” (Swissinfo, 2007).

El 18 de febrero de 2015 el ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, Grzegorz Schetyna, afirmó que su país iba a cumplir la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y confirmó que acogió una de las cárceles secretas de la CIA en Europa. Schetyna dijo que “el rechazo del recurso [de apelación] obliga ahora a Varsovia a abrir una investigación interna sobre los responsables que permitieron y encubrieron el funcionamiento del centro secreto de detención de la CIA estadounidense” (Deutsche Welle, 2015). Esto fue calificado como una vergüenza y supone una carga para el país, tanto económica como para su imagen⁴³.

Los informes indican que dichas medidas han afectado particularmente a los musulmanes; pues considera que, si un ciudadano cristiano occidental estuviera vinculado, posiblemente hubieran mejorado el uso de las listas negras. Muchas personas fueron detenidas durante alrededor de 9 años sin órdenes judiciales y por ausencia de pruebas tuvieron que ser liberadas. Estos acontecimientos causan rechazo a la “guerra contra el terrorismo”, lo cual termina siendo aún más peligroso. En síntesis, las sanciones afectan la imagen que refleja o quiere reflejar un actor en el sistema internacional. Mientras que para algunos se trata de una herramienta eficaz en la lucha antiterrorista, otros como es el caso del senador suizo Marty,

⁴³Es una carga económica y una mala imagen según una entrevista de una funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Polonia, Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2014/07/24/actualidad/1406195357_359889.html

consideran que no se pueden tolerar las disposiciones de Naciones Unidas que afectan indirectamente los principios del derecho internacional. Las sanciones en el marco de la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos son tareas complementarias por parte de los Estados y organizaciones internacionales. Las malas aplicaciones de las sanciones repercuten en la legitimidad y el liderazgo de un actor, especialmente para quienes las reciben.

4. CONCLUSIONES

El 11 de septiembre de 2001 establece un punto de inflexión en materia de seguridad. El discurso de la guerra contra el terrorismo adquirió mayor importancia en la agenda internacional, lo cual produjo una modificación de las prioridades de la Unión, especialmente a raíz de los atentados ocurridos en Madrid (11-M) y Londres (7-J).

Este trabajo planteó que en la guerra contra el terrorismo islámico la UE supo combinar estratégicamente herramientas de poder duro y blando de tal forma que le han otorgado legitimidad y prestigio en el escenario internacional. La pregunta de investigación que se proyectó al inicio del trabajo fue: *¿En qué medida se puede considerar que la estrategia implementada en la política exterior europea para hacer frente al terrorismo islámico desde el 2001 hasta el 2016, constituye un referente de Smart Power?.* Para responder este cuestionamiento se tuvieron en cuenta cuatro variables: la ayuda oficial al desarrollo, la cultura, el gasto militar y las sanciones económicas.

Respecto a la primera, mediante la estrategia de seguridad de 2003 la UE se propuso aumentar la AOD atendiendo a la relación causal entre el surgimiento de los movimientos fundamentalistas y el rechazo a los altos índices de desigualdad y pobreza en el mundo. La Unión considera que el desarrollo es un aspecto que debe ser incluido en cualquier estrategia de seguridad para prevenir los ataques de esa naturaleza. El cuadro 4 muestra un aumento gradual de la ayuda desde el 2012 hasta el 2016, siendo los países de renta baja los que más se beneficiaron. En 2016 alcanzó su nivel más alto de la historia generando un impacto positivo para los países receptores, ya que superó el promedio de 0,21% de AOD aportada por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. Esto consolida su posición como donante y su presencia a nivel internacional.

En cuanto a la difusión cultural se planteó que la UE goza de un atractivo cultural en diversas áreas, entre ellas: el cine, la literatura, el arte, la escultura y la música. Además, los países miembros reciben cada año miles de jóvenes que deciden estudiar en universidades europeas y que se sienten atraídos por los valores de la Unión relacionados con la defensa de la democracia y los derechos humanos. La

UE no sólo ha desarrollado un modelo económico atractivo para terceros países, sino que ha usado la ayuda al desarrollo y su cultura para presentarse como un actor de prestigio e influencia en el ámbito internacional.

Respecto al gasto militar, en la gráfica 1 se observa una tendencia a disminuir. Los líderes europeos han dicho reiteradamente que hay que aumentar el presupuesto en este tema para crear una verdadera política común de seguridad y defensa como instrumento necesario (aunque no suficiente) para hacer frente a los desafíos (como el terrorismo) y para mantener su influencia. Sin embargo, el gasto militar sigue siendo superior al de países como Rusia, aunque la Estrategia Global de 2016 habla acerca de Europa como una “potencia exclusivamente civil”.

A pesar de que el gasto militar sea alto y se prevé que va a aumentar, Europa ha logrado mantener su influencia. Esto se debe a que ellos se muestran a sí mismos como una potencia civil que es reticente a emplear recursos de poder coercitivos en sus relaciones internacionales. Los líderes europeos tienden a decir en sus discursos, que al terrorismo hay que combatirlo con las herramientas del Estado de Derecho. Además, la Unión generalmente utiliza su poder militar en la guerra contra el terrorismo para llevar a cabo sus actividades de intervención humanitaria y operaciones de paz. Esto no es visto por los demás como poder duro como es el caso de las intervenciones estadounidenses en los países del medio oriente.

En cuanto al régimen de sanciones, se dijo que Europa ha acogido los instrumentos jurídicos promovidos en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, entre ellas: la resolución 1267 (1999) y la resolución 1373 (2001). La lucha antiterrorista comenzó desde antes del 2001 pero adquirió mayor importancia cuando ocurrieron los atentados del 11 de septiembre. Esta cuarta variable de estudio pone en evidencia las falencias en el discurso de la lucha contra el terrorismo promovido por Estados Unidos. La elaboración de las listas de sanciones ha priorizado la legislación sobre la protección de las libertades y de los derechos humanos en suelo europeo como se evidencia en el caso de Polonia y Rumania.

Lo anterior indica que es necesario mejorar ciertos aspectos para llevar a cabo la lucha bajo el marco de la legalidad. Si esto no se logra, esto conducirá al

reclutamiento de más musulmanes que rechazan la estigmatización y el trato por parte de las potencias occidentales. Además, se caería en la trampa de los grupos extremistas, quienes pretenden mostrar el conflicto como un choque de culturas.

Como resultado de esta investigación considero que la UE no es una potencia meramente civil en tanto que los desafíos la han llevado a utilizar herramientas de poder que tienen una dimensión militar para la gestión de crisis. Aunque los líderes europeos han manifestado la necesidad de invertir más en defensa, el gasto militar ha variado de un año a otro teniendo en cuenta el periodo de estudio. Desde el 2001 hasta el 2016 se observa una tendencia decreciente que obedece en parte a una crisis económica mundial. No obstante, el gasto en defensa se mantiene por encima de países como Rusia y China.

Se trata de un actor que ha implementado una estrategia de *Smart Power* en su política exterior, ya que ha utilizado tanto el recurso militar y las sanciones como complemento a la ayuda en cooperación y a la promoción de su cultura. El uso del poder duro no ha sido tan evidente, pues las misiones generalmente han sido desplegadas con un acuerdo previo con el Estado anfitrión o con otras organizaciones internacionales. Las operaciones de mantenimiento de la paz tienden a respetar el principio de no intervención conforme al derecho internacional. además, han estado orientadas a brindar estabilidad política en los territorios y no a combatir propiamente el terrorismo.

En conclusión, la Unión Europea ha venido ejerciendo una influencia gradual con respecto a la seguridad internacional a pesar de todas las críticas por parte de diversos sectores como la OTAN y Estados Unidos. Goza de prestigio y liderazgo internacional no sólo por su poder económico sino por los altos montos que destina a la ayuda al desarrollo y por su atractivo cultural, al tiempo que ha centrado su atención en lo militar. Esto último no se refleja en el gasto militar entre 2001 y 2016, pero se prevé que aumentará significativamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Barnett, Barnett, M. (2008). "Social Constructivism". In John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (eds.). *Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, (2008): 160-173.
- Barrios, A. (24 de febrero de 2009). *Hacia la diplomacia y el poder inteligente*. Recuperado de: http://www.nacion.com/In_ee/2009/febrero/24/opinion1884850.html
- Birchfield, Vicki (2008). *Dueling imperialism or Principled Policies? A comparative Analysis of EU and US Approaches to Trade and Development*. En: Reuveny, R. y William R. Thompson. *North and South in the World Political Economy*. Blackwell publishing Ltd. Pág 307.
- Campbell, K. and O' HANLON, M. *Hard Power: The New Politics of National Security*. New York: Basic Books, 2006.
- Castellanos, María Fernanda (2010). En Montiel, Edgar. *Diplomacia cultural: un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural*. Cuadernos UNESCO Guatemala. Número 2. Cultura y Vida.
- Cea D'Ancona, María (1996), *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- Clinton: *Use "Smart Power" In Diplomacy*, CBS News, enero 13 de 2009.
- "CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America". Center for Strategic and International Studies.
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea (2016). *La ayuda oficial al desarrollo de la UE llega al porcentaje más alto jamás registrado de la renta nacional bruta*. Bruselas, 13 de abril de 2016. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_es.htm
- Cooper, R. (2004). *Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy*. In: David Held/Mathias Koenig-Archibugi (eds), *American Power in the 21st Century*, 2004, pp. 167-180.
- Davis cross, M. (2011). *Europe as a Smart Power: The impact of the European External Action Service*. Prepared for delivery at the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2011.

- Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política Comunitaria de Desarrollo, Bruselas, 10 de noviembre de 2000, sesión no. 2304 del Consejo.
- Díaz, Gustavo y Rodríguez, Patricia (2015). *La Unión Europea y el terrorismo islamista*. Revista UNISCI / UNISCI Journal, No. 39 (Octubre/October 2015).
- Directiva (UE) 2017/541 Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475 JAI del Consejo y se modifica la decisión 2005/671/JAI del Consejo.
- Duchêne, R. (1972). «Europe's role in world peace», en: MAYNE, R. (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres, Fontana.
- Duro, R. (2011). *La Unión Europea como actor global del Soft al Hard Power: ¿una potencia civil?*. En H. Godoy et al. (Ed.), *Construyendo lo global: Aporte al debate de Relaciones Internacionales* (pp. 92-112). Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.
- EES, Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Una Europa Segura en un Mundo Mejor.
- EES, Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (2016). Una visión común, una actuación: una Europa más fuerte.
- Gallarotti, G. (2011). *Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used*. Wes Scholar. Wesleyan University.
- García, J. I. (2009a). "Crisis y gestión de crisis en la Unión Europea: el camino hasta la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad", UNISCI Discussion Papers, No. 19.
- Griffiths, Martin, y O'Callaghan, Terry (2002): *International Relations. The Key Concepts*, London, Routledge,
- Heller, Agnes "Europe: An Epilogue", en: *The Idea of Europe* (Brian Nelson, David Roberts y Walter Veir, eds.), Berg, 1992.

- Herrera, B. (2006). *El "nuevo orden mundial" entre la dispersión del poder y la hegemonía*. POLIS Revista Académica de la Universidad Bolivariana de Chile. Volumen 5. Número 13 año 2006.
- Hill, C. y Beadle, S. (2014). *The art of attraction: Soft Power and the UK's Role in the World*. The British Academy.
- Hurd, I., «Constructivism», en REUS-SMIT, C. y SNIDAL, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 305
- Ibáñez, L. (2006). *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial, S.A Madrid.
- Marcos, F.R (2004). *La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones*. Universidad Complutense de Madrid. Artículo publicado en el Anuario CIP 2004.
- Münkler, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y privatización de la violencia*. Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Published in the United States by Public Affairs.
- Nye, J. (2008a). *Public Diplomacy and Soft Power*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 616 (March), p. 94–109.
- Nye, J. (2011) *The Future of Power*. (New York, Public Affairs).
- Onuf, N. (1998). *Constructivism: A User's Manual, International Relations in a Constructed World*, Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova Ediciones, New York.
- Risse, T. (2009). Social Constructivism and European Integration. En: *European Integration Theory*, editado por Antje Wiener y Thomas Diez, cap 8. Oxford: Oxford University Press.
- Slijper, F. (2013). *Armas, deuda y corrupción: el gasto militar y la crisis de la UE*. Versión en español realizada en colaboración con Centro Delàs de Estudios para la Paz, julio de 2013. Recuperado de: https://www.tni.org/files/download/eu_milspending_crisis-es.pdf

- Smith, K. (2005). “*Still civilian power EU?*”. European Foreign Policy Unit Working Paper, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, 2005.
- Tzili, E. (2011). *De la estrategia del encanto a la potencia civil: el poder suave de China y la Unión Europea*. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
- Waldmann, P. (1991). *Terrorismo y guerrilla: un análisis comparativo de la violencia organizada en Europa y América Latina*. Documento de trabajo No. 32. Instituto de relaciones Europeo-latinoamericanas.
- Weber, Max (1979): *Economía y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva, Trad. Medina Echavarría y otros, 2ª ed. México: F.C.E. (1ª ed. alemana 1922).
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2005). *La anarquía es lo que los estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder*. Universidad Autónoma de Madrid. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI).

PRENSA

- Bar-on, T. y Goldstein, H. Fighting Violence: A Critique of the War On Terrorism [en línea]. *International Politics* (2005) 42, 225-245. Recuperado de: www.palgrave-journals.com/ip
- Belinchón, G. (12 de julio de 2016). El cine europeo, a la conquista el mundo. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/cultura/2016/07/07/actualidad/1467903143_478099.html
- Crónica Global (2017). “*La Unión Europea gasta más de la cuenta en defensa por mala organización de sus miembros*”. Publicado el 23 de febrero de 2017 en: https://cronicaglobal.elespanol.com/graficnews/union-europea-gasta-defensa-mala-coordinacion_68557_102.html
- Dahlke, M. *Juegos Olímpicos de Múnich: ¿una massacre evitable?*. Deutsche Welle (DW). Publicado el 5 de septiembre de 2017. Recuperado de: <http://www.dw.com/es/juegos-ol%C3%ADmpicos-de-m%C3%BAnich-una-masacre-evitable/a-40372456>

Deutsche Welle (DW). "Polonia cumplirá sentencia del TEDH sobre cárceles de CIA". Publicado el 18 de febrero de 2015. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/polonia-cumplir%C3%A1-sentencia-del-tedh-sobre-c%C3%A1rceles-de-cia/a-18265409>

De Vries, G. (5 de marzo de 2006). *La lucha antiterrorista debe respetar los derechos humanos*. Carbajosa, A. El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2006/03/05/domingo/1141534357_850215.html

ABC Internacional (16 de agosto de 2014). *La ONU aprueba sanciones contra los yihadistas del Estado islámico*. Recuperado de: <http://www.abc.es/internacional/20140816/rc-aprueba-sanciones-contra-yihadistas-201408160010.html>

El Economista (23 de marzo de 2017). *La Unión Europea quiere ser un Smart Power*. Publicado en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/La-Union-Europea-quiere-ser-un-smart-power-20170323-0055.html>

Lavilla, E. (8 de mayo de 2016). Los siete retos a los que se enfrenta Europa. El Español. Recuperado de: https://www.elespanol.com/mundo/20160504/122237835_0.html

Marty, D. (21 de diciembre de 2010) en entrevista con Carole Vann. "Dick Marty contra medidas antiterroristas de la ONU". SW Swissinfo. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/dick-marty-contra-medidas-antiterroristas-de-la-onu/29079902>

Molinas, C. y Ramírez F. (12 de mayo de 2017) en entrevista. *Europa no tiene un ejército y se gasta mucho más en defensa que Rusia y China juntas*. ABC Internacional. Recuperado de: http://www.abc.es/internacional/abci-europa-no-tiene-ejercito-y-gasta-mucho-mas-defensa-rusia-y-china-juntas-201712030218_noticia.html

Nye, J. (2 de enero de 2008). *EEUU: Cómo recuperar el "poder inteligente"*. El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2008/01/02/opinion/1199228404_850215.html

Swwisinfo.ch (publicado el 8 de junio de 2007). *Prisioneros de la CIA en Rumania y Polonia*. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/prisiones-de-la-cia-en-rumania-y-polonia/5938908>

Vergüenza europea. (10 de junio de 2007). El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2007/06/10/opinion/1181426402_850215.html

ARTÍCULOS DE REVISTA

Bordonado, J. (2016). *Nueva Estrategia Europea de Seguridad*. Publicado el 23 de mayo de 2016. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Universidad de Granada.

Foreign Affairs Latinoamérica (26 de febrero de 2018). *Evolución de la Estrategia Global de la Unión Europea: De Javier Solana a Federica Mogherini*. Recuperado de: <http://revistafal.com/evolucion-de-la-estrategia-global-de-la-union-europea/>

Garton ash, T. (20 de marzo de 2003). *The Great Divide*. Prospect Magazine. Recuperado de: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/thegreatdivide>

Mariscal, N.: *'Aproximaciones constructivistas a la UE'*, Cuadernos Europeos de Deusto, Instituto de Estudios Europeos, nº 47, Bilbao, 2012, pp.17-40.

Pastrana, E. (2005). *Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común*. Papel político, núm. 18, diciembre, 2005. Pp 291 – 334. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Peidro, V. (2005). *la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea: evolución reciente*. Revista de estudios internacionales. Recuperado de: <file:///C:/Users/svirtualp4/Downloads/14387-1-38289-1-10-20110711.pdf>

Peterson, J. (2002). *Europe, America and 11 September*. Irish Studies in International Affairs, Vol 13 (2002), 1 – 20.

Scruton, R. (2014). *The Culture of Soft Power*. *Revista Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/rogerscruton/2014/08/18/the-culture-of-soft-power/#5d6d5e15efc7>

INFORMES

Comisión Europea (2014a). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Cooperación internacional y Desarrollo*. Dirección General de Comunicación.

Comisión Europea (2014b). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Cultura y medios audiovisuales*. Dirección General de Comunicación. Noviembre de 2014.

Comisión Europea (2017). *El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete*.

Fernández, J. (2008). *La Unión Europea: Desafíos para su política exterior*. Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Recuperado de: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/11.%20jj%20fernandez%20fdez.pdf>

Ibáñez, L. (2011). *El Soft Power de la Unión Europea: ¿Es suficiente para el papel mundial que desea jugar?*. Boletín de información, número 322.

Kristeva, J. (2013). "Homo Europaeus: ¿existe una cultura europea?". En *La búsqueda de Europa: visiones en contraste*. Informe del BBVA. Recuperado de: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2016/01/BBVA-OpenMind-Julia-Kristeva-Homo-europaeus-existe-una-cultura-europea-1.pdf>

Montiel, Edgar (2010). *Diplomacia cultural: un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural*. Cuadernos UNESCO Guatemala. Número 2. Cultura y Vida.

SIMPOSIOS Y CONFERENCIAS

Arafat, Y. (1974). Discurso presentado ante la 2282ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

García, R. (2009b). las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE. Universidad Santiago de Compostela. Recuperado de: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2009/2009_1.pdf

MATERIAL ELECTRÓNICO

Eurostat: *Your key to European statistics (17/08/2017)*. EU's Official Development Assistance. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170817-1?inheritRedirect=true>

TESIS Y TRABAJOS DE GRADO

Barceló, M. J. (2012). *Las misiones de paz de la Unión Europea*. Universidad Oberta de Catalunya (UOC). Septiembre de 2012.

Pazos, Patricia (2016). *Política de lucha contra el terrorismo de la UE: Una prioridad en la agenda internacional* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, España.

ANEXOS

Anexo 1. Combinación de los recursos de poder – *Smart Power*

Autor	Herramientas de Poder suave	Herramientas de Poder duro
Nye	Cultura, valores, política exterior. Además, el recurso económico y militar (con fines de cooperación)	Uso o amenaza del uso de la coerción/fuerza militar y sanciones económicas
Mai'a K. Davis Cross	<p>1. Recursos a corto plazo: Retórica de los medios de comunicación, Discursos políticos de alto nivel, programas de ayuda al desarrollo, Cumbres diplomáticas, visitas de alto nivel a otros países, firma de tratados de cooperación, promover intereses extranjeros al interior de un Estado.</p> <p>2. Recursos a largo plazo: Fomentar la legitimidad de las instituciones nacionales, la transparencia, fortalecer las capacidades de intervención humanitaria, diplomacia pública, ayuda al desarrollo, compartir las buenas prácticas, Cultura doméstica y defender los derechos de las minorías.</p>	<p>1. Recursos a corto plazo: Sanciones, boicots, Invasión militar, corte de suministro de energía, Cierre de embajadas, rompimiento de relaciones diplomáticas, amenazas a través de medios o de discursos, congelamiento de cuentas bancarias.</p> <p>2. Recursos a largo plazo: Sanciones, condiciones comerciales, posturas militares, diplomacia coercitiva, rechazo a cooperar, retórica de desconfianza, coerción indirecta.</p>
Soft Power Index – Institute For Government	<p>Cinco categorías de análisis y sus respectivos indicadores:</p> <p>1. Iniciativas de emprendimiento / innovación: Número de patentes registradas, competitividad en los negocios, innovación e inversión extranjera.</p> <p>2. Cultura: Cantidad de turistas, cantidad de periodistas extranjeros, número de películas producidas y éxito deportivo.</p> <p>3. Gobierno: Índice de Desarrollo Humano del PNUD, índice de gobernabilidad del Banco Mundial, índice de libertades políticas y libertades fundamentales, índice de confianza en el Gobierno y, satisfacción de vida.</p> <p>4. Diplomacia: Ayuda extranjera, libertad de visado, posicionamiento de las marcas nacionales, y cantidad de misiones culturales en el extranjero.</p> <p>5. Educación: Número de <i>Think Thanks</i>, calidad educativa universitaria, y presencia de estudiantes extranjeros.</p>	No aplica
Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales	<p>1. Alianzas, asociaciones e instituciones: Éstas son importantes de cara a los desafíos globales. En este caso particular, para hacer frente al Estado Islámico.</p> <p>2. Desarrollo global: Hacer que el desarrollo sea un asunto prioritario en la política exterior, para alinear los intereses del Estado u organización internacional con las aspiraciones de las personas de otros lugares del mundo.</p> <p>3. Diplomacia pública: Construir vínculos entre nacionales y extranjeros (particularmente entre jóvenes). Para atraer a terceros actores.</p> <p>4. Integración económica: Compromiso con el desarrollo económico mundial.</p> <p>5. Tecnología e innovación: Compromiso con el desarrollo de soluciones innovadoras para resolver problemas de seguridad energética y de cambio climático.</p>	Poder militar

Global Military Index -	No aplica	Tres categorías de análisis y sus respectivos indicadores: 1. Presupuesto/inversión: Gasto militar en relación con el PIB, Gasto militar en comparación con el gasto en salud. 2. Recursos humanos: Personal militar y paramilitar en relación con la población, reservas militares en relación con la población, personal militar y paramilitar en relación con el personal de científicos o físicos 3. Armas pesadas: Cantidad de armas pesadas en relación con el total de la población
Campbell y O'Hanlon	No aplica	Despliegue de tropas terrestres, activos navales y municiones de precisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Campbell y O'Hanlon, 2006); (Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2007); (Nye, 2011); (Davis Cross, 2011), y (*Institute For Government, 2017*).