



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN
DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO
DEL TRATADO DE LISBOA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

HÉCTOR JAVIER DOMÍNGUEZ IBARRA

DIRECTOR:

DR. ROBERTO PEÑA GUERRERO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Marzo 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Deseo realizar los siguientes agradecimientos a las personas e instituciones que contribuyeron a la culminación de este proyecto de investigación:

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT);

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM);

A mi madre, que siempre está ahí para mí, el soporte indiscutible de mi vida;

A mi padre, por su ejemplo de esfuerzo y trabajo infatigable;

A mi hermano, por esos ratos de risas que alegran mi vida;

Al profesor Roberto Peña, por su guía y compromiso;

A los amigos y compañeros que me ayudaron durante la Maestría, en especial a Alejandro por su ayuda en la corrección de estilo.

Dedicatoria

A John Fitzgerald Kennedy, quién desafió al poder,
un líder y hombre de su tiempo.

(...) The very word "secrecy" is repugnant in a free and open society; and we are as a people inherently and historically opposed to secret societies, to secret oaths and to secret proceedings (...) Even today, there is little value in insuring the survival of our nation if our traditions do not survive with it (...) And no official of my Administration, whether his rank is high or low, civilian or military, should interpret my words here tonight as an excuse to censor the news, to stifle dissent, to cover up our mistakes or to withhold from the press and the public the facts they deserve to know.

(...) La propia palabra “secreto” es repugnante en una sociedad libre y abierta; y como pueblo nos hemos opuesto intrínseca e históricamente a las sociedades secretas, a juramentos secretos, y a procedimientos secretos (...) Incluso hoy, existe poco valor en asegurar la supervivencia de nuestra nación si sus tradiciones no sobreviven con ella (...) Y ningún oficial de mi administración, ya sea de alto o bajo rango, civil o militar, debe interpretar mis palabras como una excusa para censurar las noticias, reprimir la disidencia, cubrir nuestros errores o negar a la prensa y al público los hechos que merecen saber.

Extracto del discurso del Presidente John F. Kennedy dirigido a la Asociación de Prensa de Estados Unidos (*Newspaper Association of America*), en el hotel Waldorf-Astoria de la ciudad de Nueva York, el 27 de abril de 1961.¹

¹ Biblioteca presidencial y museo John F. Kennedy, *The President and the Press: Address before the Newspaper Association of America*, 27 de abril de 1961, disponible en: https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/JFK-Speeches/American-Newspaper-Publishers-Association_19610427.aspx

Índice

| | |
|---|------------|
| Introducción | 01 |
| 1. Precisiones conceptuales | 06 |
| 1.1. La naturaleza de la Unión Europea | 06 |
| 1.2. La acción exterior de la Unión Europea: su política exterior y proceso de toma de decisiones | 10 |
| 2. La construcción de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) | 24 |
| 2.1. La creación del Alto Representante para asuntos exteriores y política de seguridad | 24 |
| 2.2. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) | 28 |
| 3. Casos de análisis sobre la acción exterior europea | 38 |
| 3.1. Consenso en la PESC: Negociaciones del programa nuclear iraní | 38 |
| 3.1.1. Antecedentes | 40 |
| 3.1.2. Los actores | 45 |
| 3.1.3. La estrategia | 49 |
| 3.1.4. Valoración de la influencia de la UE | 59 |
| 3.2. Disenso en la PESC: El reconocimiento del Estado palestino | 66 |
| 3.2.1. Antecedentes | 68 |
| 3.2.2. Los actores | 71 |
| 3.2.3. La estrategia | 74 |
| 3.2.4. Valoración de la influencia de la UE | 85 |
| Conclusiones | 91 |
| Anexos | 96 |
| Anexo 1. Mapa. La Unión Europea al año 2016 (28 Estados miembros**) | 97 |
| Anexo 2. Método de valoración de la influencia | 98 |
| Anexo 3. Relación de países que reconocieron al Estado palestino en la UNESCO el 12 de mayo de 1989 | 100 |
| Referencias bibliográficas | 103 |

Índice de Mapas y Figura

| | | |
|------------------|--|----|
| Figura 1. | Proceso simplificado de la toma de decisiones en materia de acción exterior de la Unión Europea. | 16 |
| Mapa 1. | La Política Europea de Vecindad. | 20 |
| Mapa 2. | Ubicación geográfica de Irán con respecto a la Unión Europea. | 62 |
| Mapa 3. | Voto de los Estados miembros de la UE respecto al reconocimiento de Palestina como Estado miembro de la UNESCO en octubre de 2011 | 80 |
| Mapa 4. | Voto de los Estados miembros de la UE respecto al reconocimiento de Palestina como Estado no miembro observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2012 | 82 |

Abreviaturas

| | |
|--------------------|--|
| ACP | Estados de África, Caribe y Pacífico. |
| AIEA | Agencia Internacional de Energía Atómica. |
| AR | Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. |
| CAE/consejo | Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo de Ministros de la Unión Europea. |
| CEE | Comunidad Económica Europea. |
| Comisión | Comisión Europea. |
| Consejo | Consejo Europeo. |
| CS | Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. |
| E3 | <i>Europe 3</i> (Francia, Reino Unido y Alemania). |
| EEUU | Estados Unidos. |
| EURATOM | Comunidad Europea de Energía Atómica. |
| FED | Fondo Europeo de Desarrollo. |
| G7 | Grupo de los 7. |
| G20 | Grupo de los 20. |
| INTCEN | Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea. |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur. |
| OEA | Organización de Estados Americanos. |
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte. |
| PAC | Plan de Acción Conjunto. |
| PACC | Plan de Acción Conjunto y Completo. |
| PCSD | Política Común de Seguridad y Defensa. |
| PESD | Política Europea de Seguridad y Defensa. |
| PEV | Estados de África, Caribe y Pacífico. |
| P5+1 | <i>Power Five plus One</i> (Cinco Poderes más uno: Francia, Reino Unido, Estados Unidos, China, Rusia y Alemania). |
| SEAS | Servicio Europeo de Acción Exterior. |
| TCE | Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. |
| TNP | Tratado de No Proliferación Nuclear. |
| TUE | Tratado de la Unión Europea. |
| UE | Unión Europea. |

Introducción

Después de siglos de guerra entre países europeos y de la gloria de los imperios de ultramar que establecieron un mundo eurocéntrico, Europa enfrentó la disminución de su poder e influencia internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial, provocada en gran medida por el surgimiento de nuevas superpotencias como Estados Unidos y la otrora Unión Soviética, así como también por el proceso de descolonización de sus últimas posesiones importantes en el mundo.

En ese nuevo escenario resurgió un fuerte llamado al paneuropeísmo, proveniente de diversos sectores y liderado por personajes como Winston Churchill, Jean Monet, Altiero Spinelli y Robert Schuman,² que dio paso al proceso de integración regional de los Estados europeos a través de la creación de las comunidades, mismas que evolucionaron décadas después en la Unión Europea (UE)³, la cual es una organización compleja que ha vuelto a posicionar a Europa como un actor influyente de la sociedad internacional.

La influencia internacional de la UE es evidente en ciertos sectores como el comercial, y el monetario, en donde el Euro se ha convertido en una de las monedas más fuertes del mundo.⁴ Sin embargo, la Unión no ha podido consolidar su influencia político-diplomática, debido a la falta de coherencia en su acción exterior.

Las diferencias entre los Estados miembros de la UE en materia de acción exterior no son recientes, se iniciaron años después de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) precursora de la UE. El primer esfuerzo para coordinar la acción exterior fue la creación de la Cooperación Política Europea en la década de los 70s, que: “Simbolizó la necesidad de diálogo (político) a nivel europeo. Los Estados miembros (de la CEE), tuvieron que entender que en el escenario internacional sus intereses estaban mejor defendidos si trabajaban juntos. Sin embargo, resultaba evidente que ni Francia, ni mucho menos el Reino Unido, que estaba próximo a ingresar a las comunidades, delegarían las líneas maestras de sus políticas exteriores en los altos funcionarios comunitarios. Básicamente, la Cooperación

² Julio Gil Pecharromán, *Historia de la Integración Europea*, UNED, Madrid, 2013, pp. 17-18.

³ Véase Anexo 1: La Unión Europea al año 2016 (28 Estados miembros**), p.97.

⁴ Fondo Monetario Internacional, *Canasta de divisas con las que se calculan los Derechos Especiales de Giro*, marzo 2016, disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/sdrs.pdf>

Política Europea se trataba de un foro de discusión de los ministros de exteriores de los Estados miembros”.⁵ Las comunidades continuaron operando la acción exterior bajo el esquema de la Cooperación Política Europea hasta la creación de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht de 1992 transformó a las comunidades europeas en la Unión Europea y reestructuró el marco institucional de la hasta entonces “Europa comunitaria”, estableciendo la “estructura de pilares” que concedía a las relaciones exteriores uno de los tres pilares, denominado Política Exterior y Seguridad Común (PESC). Sin embargo, dicha estructura complejizó las funciones de las instituciones de la UE y posteriores cambios en las relaciones entre los pilares, hicieron que se diera lugar a situaciones de falta de coordinación e invasión de funciones de un pilar a otro y de la autoridad de la Unión con los gobiernos de los Estados miembros.

Después del nacimiento de la UE, las muestras de división en la acción exterior se hicieron evidentes en la Guerra de Irak de 2003, en la que España, Reino Unido, Portugal, Italia y otros Estados miembros, apoyaron la incursión armada al país del Oriente Medio, promovida por la administración Bush de los Estados Unidos; mientras que Francia y Alemania mostraron su abierta oposición⁶.

Así, a pesar de la existencia de la PESC, la historia de la acción exterior de la UE continuó siendo de muchos desencuentros y pocas coincidencias. En ese contexto se lleva a cabo el Consejo Europeo de Laeken, Bélgica en diciembre de 2001, que decide abrir el debate sobre la redacción de un nuevo Tratado. Posteriormente, la Comisión Europea llama a la celebración de una Conferencia Intergubernamental⁷, que después de numerosas negociaciones concluye con la redacción y firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE) en 2004, extraoficialmente conocido como “Tratado Constitucional”.

⁵ Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 90.

⁶The Economist, “United in theory, divided in practice”, en: semanario británico The Economist, The Economist Group, Londres, febrero 22-28 de 2003, disponible en: <http://www.economist.com/node/1594961>

⁷De acuerdo con *el Glosario de las síntesis de la legislación de la Unión Europea*, 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=es>; Una Conferencia Intergubernamental es una negociación entre los gobiernos de los Estados miembros destinada a introducir modificaciones en los tratados.

La ratificación del TCE se llevó a cabo desde fines de 2004 hasta el verano de 2005, los primeros Estados en votarlo lo aprobaron uno tras otro, el problema llegó cuando Francia lo rechazó por una abrumadora mayoría en un referéndum público, un mes después sucedió lo mismo en los Países Bajos: “Un año después (del rechazo francés y holandés), en mayo de 2006 debían celebrarse los referendos populares en Reino Unido, Polonia, República Checa, Irlanda, Dinamarca y Portugal, Estados en los que era muy posible que triunfase el -no- a un Tratado cuyo impacto favorable en la opinión pública se había ido difuminando. Por lo tanto, en el verano de 2006 el proceso de ratificación quedó detenido. Catorce años después de su creación, la Unión Europea entraba en vía muerta”.⁸

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, la UE redactó y propuso un nuevo tratado, el de Lisboa, firmado en 2007, que recogió casi todas las propuestas del TCE en materia de acción exterior, como la eliminación de la estructura de pilares y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Sin embargo, significó un retroceso en el proceso de integración, ya que “El Tratado de Lisboa (...) supuso –con respecto al Tratado Constitucional– una evidente vuelta atrás, un abandono expreso del «método constitucional» y una vuelta al procedimiento tradicional de reforma de Tratados”.⁹

El Tratado de Lisboa renovó la figura del Alto Representante de la PESC¹⁰ aglutinando facultades y responsabilidades que anteriormente correspondían a varias autoridades en esa sola figura. Adicionalmente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se firmó el mismo 2007 y que complementa al Tratado de Lisboa, estableció un reparto de competencias más claro que especifica los derechos, obligaciones y campo de acción de cada institución de la UE y entre la Unión Europea y sus Estados miembros.¹¹

En dicho reparto de competencias, la Política Exterior y Seguridad Común queda ubicada en el denominado “ámbito de competencias compartido”, en donde la UE no tiene

⁸ Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 209.

⁹ Antonio Bar Cendón, *El Tratado de Lisboa y la Reforma Constitucional de la Unión Europea*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, num. 60-61, Universidad de Valencia, Valencia, 2007, p. 162.

¹⁰ Dicha posición se creó originalmente en el Tratado de Ámsterdam de 1997, pero con el nombre de Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común, que tenía funciones limitadas y compartidas con otros funcionarios comunitarios.

¹¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007, Título 1, Artículos: 2 al 6.

facultades exclusivas y los Estados son solamente exhortados a lograr posicionamientos comunes y a abstenerse de realizar acciones contrarias a la acción exterior de la Unión:

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito. Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales (...).¹²

El análisis de la acción exterior europea y la valoración de su influencia global es el objetivo de esta tesis, como se señala en la siguiente hipótesis:

En el proceso de la formalización de la Política Exterior y Seguridad Común se consideró como un elemento fundamental el principio de la coherencia, presente en el Artículo 21 numeral 3 del Tratado de la Unión Europea: “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. Esta coordinación se ha hecho presente en situaciones como las negociaciones con Irán respecto a su programa nuclear. Sin embargo, la falta de coherencia de los Estados miembros ante otros conflictos internacionales, como el caso del reconocimiento del Estado palestino, ha ocasionado una disminución en la influencia de la Unión en el plano global, dificultando su consolidación como un actor preponderante en el plano político global.

En el primer capítulo, denominado “Precisiones Conceptuales” se precisan conceptos generales aplicados en esta investigación, como la naturaleza de la Unión Europea; la Acción Exterior de la Unión: su política exterior; la influencia internacional y la cooperación para el desarrollo.

¹² Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007. Título V, Capítulo 2, Artículo: 24.

El segundo capítulo se titula “La construcción de la Política Exterior y Seguridad Común” donde se hace una breve retrospectiva histórica de los orígenes de la PESC y se analizan las modificaciones que el Tratado de Lisboa introdujo a la acción exterior. Además, se detalla el origen y objetivos del Servicio Europeo de Acción exterior, así como su coexistencia con los servicios exteriores de los Estados miembros de la UE. En el tercer y último capítulo, denominado “Casos de análisis sobre la acción exterior europea”, se evalúan dos casos: el programa nuclear de Irán y finalmente, el del reconocimiento del Estado palestino.

1. Precisiones conceptuales

*“La Unión Europea es realmente un objeto político no identificado.”
Jacques Delors¹³*

1.1. La naturaleza de la Unión Europea.

La necesidad de precisar la naturaleza de la Unión Europea se debe al complejo proceso de profundización de la integración regional que trasciende el ámbito de la economía, permeando de manera importante los sectores políticos y sociales. Además, la presente investigación se enfoca dentro del aspecto de la política, al área de la acción exterior de la Unión Europea, el cual está delimitado jurídicamente, en el marco del intergubernamentalismo, por el Tratado de Lisboa.

En la actualidad, la Unión Europea representa el más exitoso y complejo proceso de integración regional del mundo, que ha comprendido prácticamente todos los ámbitos de las relaciones internacionales como el económico, político, social y jurídico.

Son precisamente esas características tan únicas las que convierten a la Unión Europea en un actor difícil de clasificar y definir. Este tema genera diferentes posturas en los círculos políticos, académicos y de investigación. Sin embargo, para los propósitos de esta investigación es crucial contar con una definición que tenga fundamentos válidos.

La Unión Europea fue concebida como una unión de Estados soberanos, establecida mediante un tratado (Tratado de Maastricht de 1992) y no por una Constitución producto del poder popular. “Son los Estados y por medio de ellos los ciudadanos, quienes han dotado de competencias a la Unión. La Unión Europea no ha sido ni es un poder originario creado a partir de un acto constituyente popular; no es un Estado ni tiene como horizonte un Estado federal unificado.”¹⁴

Lo anterior está plasmado en el Tratado de la Unión Europea, artículo 1: “Las altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen

¹³ Jacques Delors fue Presidente de la Comisión Europea en el período: 1985 – 1995, en:

Helen Drake, *Jacques Delors: Perspectives on a European leader*, Routledge, Nueva York, 2000, p. 7.

¹⁴ Araceli Mangas Martín, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 47.

competencias para alcanzar objetivos comunes.”¹⁵ El reconocimiento de la soberanía de los Estados miembros se encuentra contenida en el artículo 4 del mismo tratado:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los tratados (...). Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.¹⁶

Las evidencias de que los Estados miembros de la UE poseen altas cuotas de autonomía, se muestran en su facultad exclusiva de abstenerse de formar parte de las iniciativas comunitarias que, a su juicio, dañen sus intereses o contradigan sus leyes nacionales. A esta facultad se le conoce como “*opt out*” (exención)¹⁷, por ejemplo, el Reino Unido no participa en la unión monetaria (Eurozona), o el caso de Dinamarca que no participa en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

De la misma forma, la autonomía de los Estados miembros está contenida en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, en donde se señala que cualquier miembro de la Unión puede retirarse de la misma, cuando lo desee: “Todo Estado miembro podrá decidir de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión”.¹⁸

Ciertamente, la UE no es un Estado en los términos westfalianos. Sin embargo, al comparársele con otros actores internacionales la Unión sigue preservando su singularidad. Por ejemplo, reúne las características de un organismo intergubernamental de carácter regional constituido en base a un tratado, tal como lo es la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Africana. Pero estos organismos tienen a sus Estados miembros representados en una asamblea, en donde se toman las decisiones del organismo y en donde cada Estado representa un voto. Es aquí donde la UE empieza a romper el molde del organismo intergubernamental tradicional, ya que en sus inicios el Parlamento Europeo

¹⁵ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título1, Artículo 1.

¹⁶ *Ibidem*, Título 1, Artículo 4.2.

¹⁷ Un *opt out* requiere un proceso de análisis y posterior aprobación de distintas instituciones comunitarias.

¹⁸ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título IV, Capítulo 2, Artículo 50.1.

funcionaba así, con la representación de cada uno de los países miembros, pero desde 1979 el Parlamento ha sido electo directamente por los ciudadanos europeos.

Esta complejidad respecto a la naturaleza de la UE quedó evidenciada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando la Unión solicitó el poder participar en los debates de dicho organismo a nombre de sus países miembros, en situaciones de coherencia respecto a los temas a discutir,¹⁹ sin que éstos perdieran ninguna de sus garantías y derechos. “La propuesta europea, que a primera vista parecía un trámite protocolario, generó una fuerte controversia (en la Asamblea), ya que muchos Estados no aceptaban tal reconocimiento, basados en dos argumentos: primero, la demanda de reconocer formalmente la excepcionalidad de la representación europea cuestionaba el principio de igualdad soberana y, segundo, la demanda de reconocer a la UE como un actor internacional cuestionaba la arraigada norma de que los únicos sujetos del Derecho Internacional son los Estados.”²⁰

Finalmente, en 2011, la Asamblea General de la ONU reconoció a la Unión Europea como entidad observadora. Los representantes de la UE: “serán invitados a participar en el debate general y podrán presentar propuestas y enmiendas acordadas por los Estados miembros de la Unión Europea. Los representantes de la Unión Europea no tendrán derecho a voto.”²¹

Un paso fundamental en la evolución de la Unión fue el dotarla de personalidad jurídica. Lo cual quedó contenido en el Tratado de la Unión Europea en 2009.²² Entre 1992 y 2008 la Unión Europea coexistía con las Comunidades Europeas (Comunidad Económica Europea y EURATOM), ya que estas últimas sí tenían personalidad jurídica por separado, como lo señala el Tratado de Roma de 1957.²³ En 2009, las enmiendas hechas por el Tratado de Lisboa al Tratado de la Unión Europea establecieron a la UE como la sustituta única de las Comunidades: “La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”.²⁴

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Reporte Oficial de la 65ª Sesión A/65/PV.88”, 3 mayo 2011, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/PV.88&Lang=S

²⁰ Esther Barbé, *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 2014, p. 24.

²¹ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/65/276”, 10 mayo 2011, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276&Lang=S

²² Producto de las enmiendas que el Tratado de Lisboa hizo al Tratado de la Unión Europea, dichas modificaciones entraron en vigor en 2009. *Tratado de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007, Título 4, Capítulo 1, Artículo 47.

²³ *Tratado de Roma o Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Oficina de Comunicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1957, Artículo 281.

²⁴ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título1, Artículo 1.

“No se extingue el Tratado de Roma, sino que se modifica por las enmiendas del Tratado de Lisboa. Lo que se elimina o desaparece es la Comunidad Europea como organización internacional separada (...). La UE no es una nueva organización internacional, sino la <<heredera>> de la Comunidad Europea”.²⁵ De esta forma, al ser la Unión la continuadora del proceso de integración europeo, se le otorga personalidad jurídica propia en 2009.

Dicha personalidad jurídica le otorga las siguientes facultades de Derecho Internacional:²⁶

- Celebrar y negociar acuerdos internacionales respetando sus competencias externas;
- Convertirse en miembro de una organización internacional;
- Adherirse a convenios internacionales.

Lo que importa siempre para poder atribuir personalidad jurídica internacional a una organización internacional es que estemos ante una asociación voluntaria de Estados, que posea sus propios órganos, que traduzca una voluntad distinta de sus Estados miembros y que tenga competencias normativas y las ejerza efectivamente (...). En efecto, la UE suscribe acuerdos internacionales, goza de privilegios e inmunidades, ejerce derechos y asume obligaciones en el orden internacional y, por tanto, mantiene relaciones diplomáticas directas con otros sujetos internacionales.²⁷

Habiendo analizado todo lo anterior y desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, se puede definir a la Unión Europea como un organismo intergubernamental regional, de carácter no tradicional. En donde muchos de los procesos de toma de decisiones siguen un método federal, sin que esto implique que la Unión se encamine a la formación de una federación. “La UE no es un Estado federal, aunque solo sea por el hecho de que ni tan siquiera es un Estado. Es una organización internacional intergubernamental, ciertamente muy distinta a las organizaciones clásicas; es una organización internacional original, única.

²⁵ Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, pp. 48-49.

²⁶ *Glosario de las síntesis de la legislación de la Unión Europea, op. cit.*

²⁷ Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 49.

La UE es un ente jurídico-internacional y político atípico; esta asociación de Estados soberanos no tiene en el horizonte sustituir a los Estados soberanos.”²⁸

1.2. La Acción Exterior de la Unión Europea: su política exterior y proceso de toma de decisiones

Los Estados que componen la sociedad internacional se relacionan constantemente, a través de su política exterior, para tratar los diversos temas que les interesan y así lograr alcanzar sus objetivos individuales, muchos de los cuales pueden también ser objetivos comunes para una región geográfica en particular.

Uno de los primeros sucesos del siglo XX que demostraron la importancia de estas relaciones entre Estados ocurrió en 1921, con la creación de la Unión Económica Belga-Luxemburguesa, que establecía la paridad económica (Tasa de cambio fija) entre ambos países.²⁹ Estos dos países europeos que tienen una frontera común, alcanzaron un acuerdo que facilitó sus transacciones comerciales aún antes de que iniciara el proceso de integración de Europa. La flexibilidad en la política exterior de cada uno de estos países para con su vecino, permitió alcanzar un acuerdo regional de beneficios mutuos.

La política exterior comprende las acciones de un Estado hacia la sociedad internacional,³⁰ basadas en estrategias que garanticen lograr los objetivos que ha establecido. Es decir, el Estado buscará el beneficio propio a través de su política exterior. Sin embargo, existen relaciones especiales que un Estado tiene con sus pares por diversos motivos (políticos, comerciales, geográficos, de defensa etc.) que provocan que el beneficio buscado a través de su política exterior sea, en algunos temas, un beneficio regional y no solamente propio.

En la sociedad internacional rara vez se realizan acciones desinteresadas, las razones de un Estado para beneficiar a una región que comprende también a otros Estados son en el fondo de simple causa-efecto: la voz de una región se escucha con más fuerza en los foros y organismos internacionales y es más susceptible de lograr sus objetivos.

²⁸ *Ibidem*, p. 47.

²⁹ Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 11.

³⁰ Kalevi J. Holsti, *International Politics a framework for analysis*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1995, p. 18.

Para J.K. Holsti³¹ la política exterior son aquellas acciones de un Estado hacia el ambiente externo y las condiciones (usualmente domésticas) bajo las cuales dicha política es formulada. Es decir, la política exterior está influida por los factores endógenos de los Estados.

Otros autores, como Hans Morgenthau³² conciben a la política exterior como un medio para que los Estados logren sus intereses, difícilmente estos intereses serán comunes y si los hubiese, la alianza resultante entre Estados solo durará el tiempo que tome alcanzar el objetivo. En estos términos, la construcción de la integración europea obedeció a intereses comunes de los Estados participantes y continúa siendo de esa manera. Sin embargo, el aspecto de la política exterior es de los más sensibles al momento de hablar de posicionamientos comunes, así lo reconoce Araceli Mangas: “Situada en el núcleo de la soberanía de los Estados, la política exterior ofrece mayores resistencias como objeto del fenómeno de integración. Pese a ello, la construcción europea no podía carecer de una dimensión exterior.”³³ ¿Es entonces la política exterior una prerrogativa exclusiva de los Estados? De ser así, ¿Cómo debe llamársele a las relaciones que un actor como la UE (que tiene personalidad jurídica), establece con el resto de los actores de la sociedad internacional?

La respuesta a este cuestionamiento está plasmada³⁴ en los tratados que componen el Derecho Comunitario de la Unión Europea, en donde la semántica juega un rol fundamental y en 2007 se buscó un concepto que disipara dudas y discusiones sobre la naturaleza de la Unión; que al no ser un Estado, podría levantar suspicacias si llamase “política exterior” a sus relaciones con el resto de la sociedad internacional.

De esta forma, se elige el término “acción exterior” para designar a dichas políticas. De acuerdo con el Glosario de la legislación de la Unión Europea, una <<acción de la Unión>> “se refiere a una acción operativa requerida por la UE debido a la situación internacional y que utiliza recursos nacionales y de la UE (humanos, financieros y materiales), con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo.”³⁵ El término acción exterior está también presente en otros órganos de la PESC, como el Servicio Europeo de

³¹ *Idem.*, p. 18.

³² Hans Morgenthau, *Politics among nations*, Mcgraw Hill, Nueva York, 2006, 7a.Ed., p. 67.

³³ Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 511.

³⁴ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título V, Capítulo 1, Artículo 21.

³⁵ *Glosario de las síntesis de la legislación de la Unión Europea, op. cit.*

Acción Exterior que en esencia es un servicio diplomático (de la Unión), pero se ha determinado no llamarlo así por las mismas razones que llevaron a la creación del concepto de acción exterior.

Sin embargo la PESC siguió manteniendo el término “política exterior y seguridad común” como su nombre, quizás como un recordatorio del objetivo que la Unión Europea pretende lograr en el área, porque, como se analizará en el capítulo 3 de esta tesis, la política exterior común no siempre ha sido “común”.

La acción exterior de la UE está regulada en el Título V, Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, en donde se establecen sus principios rectores:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.³⁶

En el Artículo 21 se sintetiza uno de los resultados más importantes del proceso histórico de mutación política que ha experimentado la integración europea desde la Declaración de Schuman hasta la fecha; (...) su relevancia radica en que se ha logrado gran avance en uno de los ámbitos más protegidos, sensibles

³⁶ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título V, Capítulo 1, Artículo 21.

y delicados de la soberanía nacional, como es el de la política exterior de los Estados.³⁷

Las regulaciones específicas de las competencias de la acción exterior son descritas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su quinta parte.

Los ámbitos de competencia de dicha acción son: la Política Comercial Común, la Cooperación para el Desarrollo, Seguridad Común, Ayuda Humanitaria y Medio Ambiente.³⁸ El Tratado de la Unión Europea reconoce a la Alta Representante como la figura que encabeza la PESC y por lo tanto la acción exterior de la Unión: “El Alto Representante estará al frente de la política exterior y seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandato del Consejo. Actuará del mismo modo en relación a la Política Común de Seguridad y Defensa.”³⁹

Aunque el Alto Representante es la cara más visible de la acción exterior de la Unión, no es la única que puede representar a la UE en el exterior, ya que el TUE también faculta al Presidente del Consejo Europeo como representante de la Unión en el exterior, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante.⁴⁰ En algunas ocasiones, el Presidente del Consejo puede autorizar la representación de la Unión en el exterior a terceras personas, cuando las circunstancias así lo demanden, por ejemplo en el foro internacional del Grupo de los 20, que es un mecanismo de diálogo económico, el Presidente del Banco Central Europeo es invitado como parte de la representación de la Unión Europea, que también incluye al Presidente del Consejo y al Presidente de la Comisión.

El Tratado de Lisboa fortaleció a la figura del Alto Representante, otorgándole más funciones, una condición que se conoce informalmente como el “Triple Sombrero”. Tras las reformas de Lisboa, el Alto Representante es, (además de sus antiguas funciones como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo de Ministros), Vicepresidente de la Comisión Europea, lo que le da presencia directa en la única institución de la estructura

³⁷ Roberto Peña Guerrero, La doctrina de política exterior de la Unión Europea, en: *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 122-123, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Ciudad de México, mayo-diciembre 2015, p. 19.

³⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op. cit.*, Quinta Parte.

³⁹ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.* Título III, Artículo 18.2.

⁴⁰ *Ibidem*, Título 3, Artículo 15.6.

de la Unión que cuenta con iniciativa legislativa.⁴¹ El Alto Representante es también invitado permanente a las reuniones del Consejo Europeo en donde tiene derecho de iniciativa (que comparte con los 28 jefes de gobierno).⁴²

Sin embargo, el fortalecimiento de la figura del Alto Representante y la creación de instituciones como el Servicio Europeo de Acción Exterior, que contribuyen a dotar de más poder a la autoridad comunitaria de Bruselas, tuvo su contraparte en la negativa de los Estados miembros a modificar el sistema de votación en el Consejo Europeo en materia de la acción exterior, que sigue requiriendo el voto unánime de todos los miembros, excepto en los casos específicos señalados por el TUE.⁴³ Además, el hecho de que sea el Consejo Europeo el órgano de toma de decisiones en esta materia significa que el sistema intergubernamental seguirá privando en dicho ámbito.

Hoy, los Estados miembros continúan ejerciendo las principales responsabilidades en la PESC y PCSD, siendo el intergubernamentalismo el núcleo del proceso de toma de decisiones. El sistema preserva así la soberanía de los Estados en esta materia, imposibilitando que la PESC se aleje de los intereses nacionales de sus Estados miembros.⁴⁴

El proceso de toma de decisiones⁴⁵ en materia de la acción exterior de la Unión está dominado por el Consejo Europeo, (que está integrado por los 28 jefes de Estado o de gobierno de los países miembros, por su presidente permanente, por el presidente de la Comisión y el Alto Representante)⁴⁶ que es asesorado por el Consejo de Asuntos Exteriores para auxiliarlo en dicha toma de decisiones: “El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en recomendación del CAE (...), las decisiones del consejo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados.”⁴⁷

⁴¹ Facultad legal para proponer iniciativas al Parlamento y Consejo de Ministros.

⁴² Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título V, Capítulo 2, Artículo 27.

⁴³ *Ibidem*, Título V, Capítulo 2, Artículo 31.

⁴⁴ Esther Barbé, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁵ Véase Figura 1, p. 16.

⁴⁶ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título III, Artículo 15.2.

⁴⁷ *Ibidem*, Título V, Capítulo 1, Artículo 22.

Tras ser votado por el Consejo Europeo, la iniciativa va de nuevo hacia el CAE, que preside la Alta Representante y puede decidir que se vote por mayoría cualificada⁴⁸. Una vez aprobada la resolución es entregada a la Comisión Europea (en donde la Alta Representante es Vicepresidenta) para que ordene su ejecución a través de la Política Exterior y Seguridad Común a cargo de la Alta Representante.

La Unión Europea opera en “dos niveles” de política exterior, la existente al interior de la propia Unión, es decir, las relaciones existentes entre los 28 Estados miembros y de cada uno de éstos Estados con otros Estados no europeos y organismos internacionales, y también la política exterior comunitaria (acción exterior), de todo el bloque de la Unión con los otros actores de la sociedad internacional.

Como bloque, la UE ha conseguido importantes logros en el plano global, que son una muestra de su activa acción exterior. Por ejemplo, es invitada permanente a las reuniones del Grupo de los 20⁴⁹ y en 2011 consiguió elevar su estatus de entidad observadora en la Asamblea General de Naciones Unidas, al otorgársele mayores atribuciones, como las de hablar en nombre de la Unión en la tribuna de la Asamblea y proponer enmiendas y puntos de acuerdo en las discusiones de dicho órgano.⁵⁰

Mantener la cohesión de la política exterior del bloque es complicado, especialmente en las áreas “sensibles” para los países más grandes de la Unión, como el caso de los temas relacionados a la defensa y posicionamientos respecto a situaciones de política internacional.

La acción exterior demuestra también el grado de influencia internacional de la Unión Europea. Una de las investigaciones más serias y detalladas en el ámbito de la influencia de los actores en la sociedad internacional es la realizada por K.J. Holsti,⁵¹ quien la define como “la capacidad de un actor de controlar el comportamiento de otros”, es decir, como una expresión del poder. El mismo Holsti señala que este concepto involucra mucho más que

⁴⁸ *Ibidem*, Título V, Capítulo 2, Artículo 31.2.

⁴⁹ Grupo de los 20, *Miembros del Grupo de los 20*, en: sitio web oficial del Grupo de los 20, 2017, disponible en:
https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/Participants/participants_node.html?sessionId=A06A28158841D1798FFC567AF07BF435.s7t1

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/65/276*, 10 de mayo de 2011, *op. cit.*

⁵¹ Kalevi J. Holsti, *International Politics*, *op. cit.*, p. 118.

esa simple definición, que se observa en las múltiples relaciones entre el actor influyente y el influenciado.

Figura 1. Proceso simplificado de la toma de decisiones en materia de Acción Exterior de la Unión Europea.



Fuente: Elaboración Propia. Basado en datos de Esther Barbé, *op. cit.*

Según este autor, la influencia comprende “también la habilidad del sujeto <<A>> para lograr que el sujeto <> continúe o detenga alguna política que beneficie a los intereses de <<A>>”.⁵² Holsti va aún más allá y concluye que en realidad “la influencia es multilateral”. Es decir, no es solamente unidireccional, <> también ejerce una influencia sobre <<A>>, ya que la obliga a tomar una decisión que variará dependiendo del cumplimiento o no cumplimiento de sus objetivos sobre <>”.⁵³

La influencia internacional es ejercida a través de múltiples técnicas y estrategias. Son precisamente las técnicas y estrategias usadas por la Unión Europea en los dos casos de

⁵² *Ibidem*, p. 118.

⁵³ *Ibidem*, p. 119.

investigación (programa nuclear de Irán y el reconocimiento del Estado palestino) las que son analizadas en el capítulo 3 de esta tesis.⁵⁴

La acción exterior de un actor como la Unión Europea, obliga a los Estados miembros a ser pragmáticos, sin duda obtendrán beneficios al impulsar algún objetivo regional común, pero también su beneficio será fraccionado entre el resto de los países de la región. Incluso las grandes potencias mundiales necesitan del apoyo de los Estados que integran su región, si bien en ocasiones a modo simbólico, para reflejar su influencia internacional y poder de convocatoria.

Uno de los campos de la acción exterior es la cooperación internacional para el desarrollo, que es de los más desarrollados por la Política Exterior y Seguridad Común, dándole protagonismo y visibilidad a la Unión en el plano internacional. La cooperación para el desarrollo está regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. (...) El objetivo principal de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente erradicación de la pobreza.”⁵⁵

El principal instrumento encargado de financiar la cooperación para el desarrollo es el Fondo Europeo de Desarrollo, encargado de los países de las regiones “ACP” (África, Caribe y Pacífico). “El FED financia todo proyecto o programa que contribuya al desarrollo económico, social y cultural de los países en cuestión. El FED está financiado por los países de la UE y todavía no forma parte del presupuesto comunitario general, este financiamiento continuará durante el período 2014 - 2020”.⁵⁶ Para el período 2014 – 2020 (undécimo presupuesto del FED), se cuenta con un presupuesto de €30, 500 millones de euros.⁵⁷

Otro de los instrumentos relevantes de la Acción Exterior de la Unión es el de la Política Europea de Vecindad⁵⁸, que tiene la intención de desarrollar a los países que rodean la frontera de la Unión Europea, un desarrollo multi-temático, siempre desde el punto de vista europeo occidental.

⁵⁴ Para conocer el método aplicado para valorar la influencia, véase Anexo 2, p. 98.

⁵⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op. cit.*, Título III, Capítulo 1, Artículo 208.1.

⁵⁶ *Glosario de las síntesis de la legislación de la Unión Europea, op. cit.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Véase Mapa 1: *La Política Europea de Vecindad*, p. 20.

La idea de una política de vecindad inició en los años previos a la ampliación de la Unión Europea de 2004, (que sería la más grande y ambiciosa de su historia), que provocó inquietudes y dudas entre sus miembros sobre la posibilidad de que dicho proceso de expansión creara una nueva división entre la Unión y sus países vecinos.

Ciertamente, la división de Europa ya existía entre los países formaban parte de la UE y los que no. Pero en esta ocasión, los 10⁵⁹ nuevos países miembros provenían en su mayoría de Europa del Este y del Báltico, expandiendo a la Unión casi a los límites continentales de Europa con Asia.

Países como Ucrania, Bielorrusia y Moldova quedaban fuera de la Unión, es ahí donde radicaba la preocupación, ya que el proceso de expansión afectaría el comercio y el libre movimiento de personas entre los nuevos Estados miembros y sus vecinos que tenían estrechos vínculos, creando así una Europa de dos velocidades.

Para evitar que esa situación se produjera, el entonces Alto Representante Javier Solana propuso la creación de la iniciativa *Wider Europe* (Una Europa más amplia) en 2002, que fue renombrada como Política de Vecindad y posteriormente como Política Europea de Vecindad en 2004.⁶⁰

Originalmente, la PEV tendría como objetivo principal a los países de Europa del Este no integrantes de la Unión Europea, sin embargo, los países miembros de la Unión en el sur presionaron para que también se incluyera a los países del norte de África y Medio Oriente.⁶¹ Esto debido en gran parte a los foros y agrupaciones ya existentes en el Mediterráneo creadas durante los 90s, como la Unión para el Mediterráneo que agrupa a los países con costas en dicho mar.

La Política Europea de Vecindad tiene como objetivos la promoción de valores democráticos, derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, algunas preferencias arancelarias, apoyo financiero (a través del Instrumento de la PEV), visas preferenciales y la participación en algunos

⁵⁹ La expansión del 2004 incluyó a: Estonia, Letonia, Lituania (que formaron parte de la Unión Soviética); Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa (antiguos estados satélites de la Unión Soviética); Eslovenia (que fue parte de la extinta Yugoslavia) y los países insulares mediterráneos de Malta y Chipre.

⁶⁰ Tom Caiser, 2010. "The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's policy towards the region", en: Federiga Bindi, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world*, Brookings Institution Press, Washington, 2010, p. 99.

⁶¹ *Ibidem*, p. 100.

programas comunitarios. Todo lo anterior está dirigido a los países vecinos de la Unión Europea con fronteras terrestres y marítimas, identificados por la Comisión como *Target Countries* (países objetivo), divididos en cuatro áreas:⁶²

- El Mediterráneo del Sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.
- El Mediterráneo Oriental: Jordania, Israel, Líbano, Palestina y Siria.
- Europa del Este: Moldova, Ucrania y Bielorrusia.
- Y desde el 2004, el Cáucaso: Armenia, Georgia y Azerbaiyán.

Para los casos de Bielorrusia, Libia y Siria la PEV aún no se ha activado, ya que está sujeto a la aprobación de ciertos acuerdos (Proceso de Barcelona).⁶³

Los países PEV están sujetos al cumplimiento de un Plan de Acción, diseñado por Bruselas en común acuerdo con el país objetivo, del cumplimiento de ese plan, dependen los beneficios que dicho país puede obtener de la Unión Europea. Los planes de acción de la Política Europea de Vecindad están basados en la *Acquis Comunitaria de la UE*⁶⁴ aunque para los países PEV, el grado de armonización con la *acquis* es general y más bajo que para los países que desean ingresar a la Unión.

Los objetivos del Plan de Acción varían de un país a otro y suelen ser muy generales, así por ejemplo, el acordado para Ucrania y Moldova establece “el fortalecimiento de la estabilidad y las instituciones que garantizan la democracia y el estado de derecho”, para Marruecos en cambio, establece “la búsqueda de una reforma parlamentaria que logre la promulgación de leyes que protejan los derechos humanos”, en el Plan de Acción no se menciona a la democracia en el país africano, aun y cuando destaca mundialmente por incumplir en esa área.⁶⁵

La creación de los países de la PEV supuso una distinción con los países candidatos a ingresar a la UE, ya que en el caso de los países PEV no hay una intención de formar parte

⁶² Comisión Europea, *La Política de Vecindad*, en: sitio web oficial de la Comisión Europea, 2 septiembre 2014, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_es.htm

⁶³ El Proceso de Barcelona fue el precursor de la Unión para el Mediterráneo y la Declaración de Barcelona (producto del proceso) establece los objetivos que ahora rigen a la Política Europea de Vecindad.

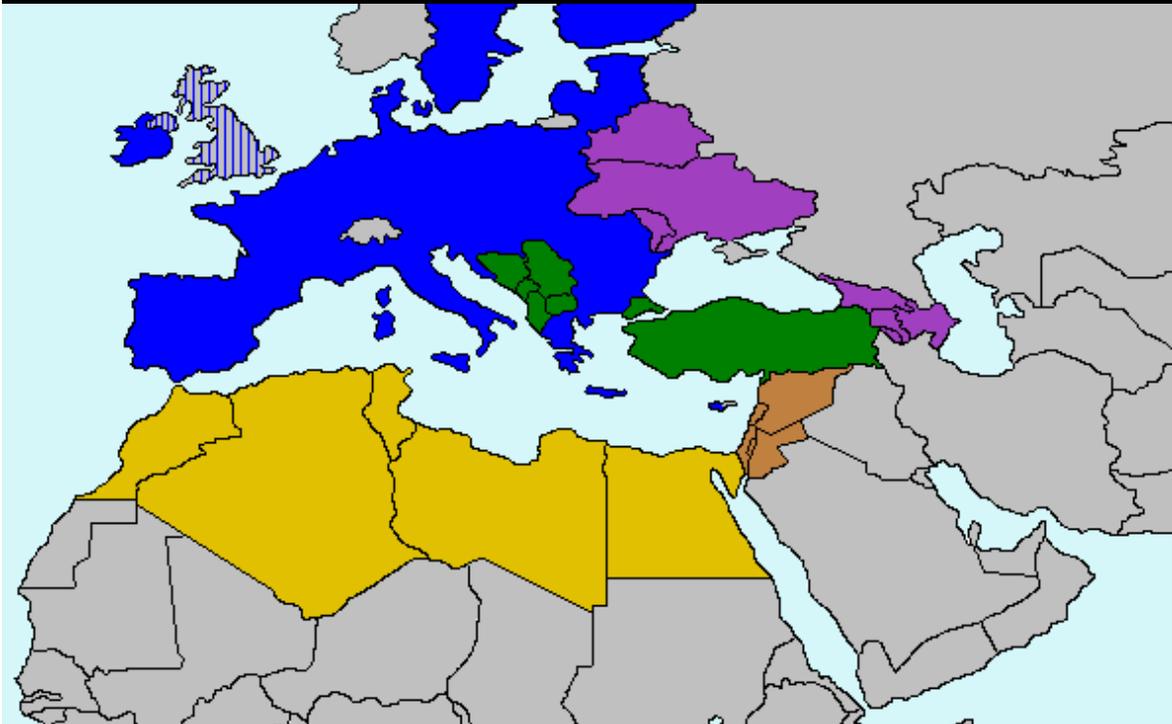
⁶⁴ Conjunto de leyes, tratados y reglamentos que constituye el Derecho Comunitario de la Unión Europea.

⁶⁵ Tom Caizer, 2010, *op. cit.*, p. 107.

de la Unión, sino solo de compartir y coordinar intereses comunes que propicien el desarrollo económico, social y político.

Únicamente si los países PEV muestran un genuino interés por ingresar a la UE, se puede formalizar su candidatura, lo que en teoría significaría que el país ha cumplido a cabalidad con los planes de acción asignados y ha logrado importantes progresos.

Mapa 1. La Política Europea de Vecindad.



Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web oficial de la Comisión Europea: ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

Plantilla de imagen en blanco extraída de Creative Commons para uso público, disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Blank_maps_of_the_European_Union

Simbología:

- ◆ Unión Europea
- ◆ Candidatos oficiales a ingresar a la Unión Europea
- ◆ PEV – Europa del Este
- ◆ PEV – Mediterráneo del Sur
- ◆ PEV – Mediterráneo Oriental
- ◆ Reino Unido: en proceso de salida de la Unión Europea.
- ◆ Países no miembros de la Unión Europea.

Sin embargo, la realidad es distinta. Ucrania es el único país PEV que ha buscado convertirse en país candidato, aunque su candidatura no se ha formalizado. Después de la Revolución Naranja de 2004⁶⁶, recibió apoyo político de Bruselas, pero no por haber dado cumplimiento a su plan de acción, sino por los intereses geopolíticos de la Unión Europea.⁶⁷ La UE siguió presionando al gobierno ucraniano de Víctor Yanukovich en 2013 para la firma de los acuerdos de asociación que iniciarían formalmente el proceso de candidatura, sin embargo, Yanukovich decidió comenzar el proceso de ingreso a la Unión Euroasiática liderada por Rusia⁶⁸, lo que desató la crisis ucraniana de ese año y la posterior anexión rusa de la península de Crimea.

Con la creación de la Política Europea de Vecindad, se inició una nueva clasificación para los países fuera de la UE, la clasificación de país PEV, que se añade a las clasificaciones ya existentes de candidatos formales y potenciales. Los actuales países candidatos oficiales a ingresar a la Unión Europea son:⁶⁹

- Islandia
- Ex República Yugoslava de Macedonia
- Montenegro
- Serbia
- Turquía
- Albania (junio de 2014).

Los países con clasificación de potenciales candidatos son:

- Bosnia y Herzegovina
- Kosovo (el estatus de Kosovo como Estado independiente y soberano es disputado por los países miembros de la UE y de la sociedad internacional).

⁶⁶ Originada por las protestas sociales que desconocían los resultados de las elecciones presidenciales de 2004 por considerarlos antidemocráticos.

⁶⁷ Tom Caizer, 2010, *op. cit.*, p. 110.

⁶⁸ Rafael Mañueco, *Putin intenta recrear la antigua URSS tras arrebatarse Ucrania a la UE*, 30 de noviembre de 2013, disponible en:

<http://www.abc.es/internacional/20131130/abci-putin-recrear-urss-201311292030.html>

⁶⁹ Comisión Europea, *Acceding Candidate Countries*, 18 de agosto de 2015, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/non_eu/candidate/index_en.htm

¿Por qué la Unión Europea está interesada en el desarrollo de sus vecinos? La respuesta se encuentra en las condiciones del actual mundo globalizado, en donde lo que afecta a un país puede repercutir, en menor o mayor grado a su vecino. Una región del norte de África más estable económica y socialmente representa la reducción de la inmigración ilegal de miles de africanos a los enclaves de la UE de Ceuta y Melilla (pertenecientes a España) o a algunos de los Estados miembros con costas al Mediterráneo.

El Programa Europeo de Vecindad también tiene el objetivo de mitigar los efectos negativos que la Unión, por su tamaño y poderío económico puede provocar. Como se ha mencionado anteriormente, la expansión de la Unión Europea hace prácticamente invisibles las fronteras para sus países miembros, garantizando las 4 libertades de movimiento⁷⁰, sin embargo, para los países que quedan como vecinos de la UE se crean nuevas fronteras, más complejas que las que existían antes de que su país vecino ingresara a la Unión.

Tras la entrada a la UE de sus vecinos (Polonia, Eslovaquia y Hungría), el ex presidente ucraniano Leonid Kuchma definió así la situación que Ucrania viviría a partir de ese momento: “Esto es una nueva cortina de hierro, solo que diferente y más humana”.⁷¹ Es precisamente por el cumplimiento de los Planes de Acción que la Política Europea de Vecindad ha recibido fuertes críticas, ya que frecuentemente dichos planes son altamente técnicos en cuanto a los objetivos que debe cumplir el país PEV, pero en el apartado de los beneficios que el país obtendrá de la UE, los planes de acción suelen ser demasiado vagos.

Los análisis sobre la Política Europea de Vecindad destacan la ambigüedad y la distancia identitaria, normativa y política entre el centro de gravedad establecido por la UE y su periferia conformada por unos vecinos cuya perspectiva de adhesión quedaba pospuesta y, en algunos casos ni tan siquiera se contemplaba.⁷²

El énfasis en lo excesivamente técnico que Bruselas ha impuesto en la PEV, ha provocado que la política de vecindad carezca de un enfoque a largo plazo que pueda estimar los costos

⁷⁰ Las 4 libertades del mercado interior europeo son: el libre tránsito de capitales, productos, servicios y personas. Véase: Tratado de la Unión Europea, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007, Título I, Artículo 26.2.

⁷¹ Tom Caiser, *op. cit.*, p. 104.

⁷² Esther Barbé, *op. cit.*, p. 215.

de su propia implementación. Para ejemplificar lo anterior, se puede señalar la situación que privaba entre la UE y Ucrania antes de la crisis política de 2013, en donde la Comisión Europea se centraba en las características técnicas del acuerdo de asociación y no fue capaz de estimar las consecuencias de dicho proceso (la crisis de Ucrania y la respuesta rusa).⁷³

⁷³ Ana Palacio, *La falla estratégica de Europa*, 7 de octubre de 2014, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-european-strategic-vision-for-ukraine-by-ana-palacio-2014-10?version=spanish&barrier=true>

2. La construcción de la Política Exterior y Seguridad Común

Del mismo modo que supimos articular una unión monetaria, un mercado común, un espacio de libertad, seguridad y justicia, es cuestión de tiempo y voluntad para que Europa termine apuntalando de manera definitiva su política exterior.⁷⁴

Como se mencionó anteriormente, la PESC nació en 1992, establecida por el Tratado de la Unión Europea firmado ese año, bajo el esquema de la “estructura de pilares”. En 1995 nuevos miembros fueron admitidos en la UE: Suecia, Finlandia y Austria,⁷⁵ en lo que se conoció como “la cuarta expansión de la Unión Europea”. La situación compleja de los pilares y la necesidad de adaptar la Unión a los nuevos tiempos de ampliación, llevó a la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997.

Las reformas y adiciones del Tratado de Ámsterdam en Política Exterior y Seguridad Común (PESC), fueron de gran importancia, empezando con la institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la creación del Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común.⁷⁶

2.1. La creación del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Después de la grave derrota que la Unión Europea sufrió con el Tratado por el que se establece una constitución, el proceso de integración continental parecía flotar en la nada, como si la fastuosa ceremonia de firma de dicho tratado en 2004 nunca hubiese tenido lugar. Los “euro-escépticos”⁷⁷ señalaron el fracaso de la Unión y los “euro-optimistas” trataron de reaccionar rápido a la realidad que vivía el proceso de integración.

⁷⁴ Carlos Carnero González es Embajador de la misión especial para proyectos en el Marco de la integración europea, en: Francisco Aldecoa, *La Diplomacia común europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 17.

⁷⁵ Noruega formalizó su solicitud de ingreso a la UE, por segunda ocasión, pero tal y como sucedió en su primer intento de ingreso, sus ciudadanos la rechazaron en un referéndum.

⁷⁶ Para conocer el funcionamiento y estructura de la PESC, véase subtema 1.2. *La Acción Exterior de la Unión Europea: su política exterior y proceso de toma de decisiones*, p. 10.

⁷⁷ “euro-escépticos” es el término informal con el que se les conoce a los académicos, investigadores, políticos y sociedad en general, que rechazan ciertas políticas comunitarias de la Unión, o en su versión más radical, rechazan a la propia UE y no creen que la integración más estrecha sea posible. En el otro extremo ideológico

En ese momento de incertidumbre, Alemania, que a lo largo de la historia europea ha jugado siempre un papel protagónico, recibió la presidencia *pro tempore* del Consejo de la UE, que recayó en su Canciller Ángela Merkel en 2007 y “tuvo como propósito impulsar un nuevo proceso constituyente. La presidencia alemana coincidió con las celebraciones del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma de 1957, abriendo un período de profunda reflexión entre todos los actores de la Unión Europea.”⁷⁸

El interés alemán por reconstruir y relanzar el proceso de integración fue asunto primordial, así lo explica Javier Solana⁷⁹:

Debido a su situación geográfica, su tamaño y su historia, Alemania tiene especial interés en impedir que Europa se separe. Si Europa se separase, Alemania se encontraría de nuevo atrapada entre el Este y el Oeste, una situación que a lo largo de su historia ha dificultado que este país dé una orientación clara a su orden interno y establezca un equilibrio estable y duradero en sus relaciones exteriores.

Para encontrar una solución al estancamiento de la integración europea, fue formado un grupo de acción (fuera de la estructura de la Unión), integrado por notables políticos europeos, que se conoció como el “Grupo Amanto”, quienes trabajaron extraoficialmente en la redacción de un tratado que pudiera rescatar, en la medida de lo posible, elementos del fallido Tratado Constitucional. El grupo fue apoyado por el entonces presidente de la Comisión José Manuel Durao Barroso.⁸⁰

La influencia alemana en la UE quedó demostrada al suscribir la Declaración de Berlín, que reafirmaba la necesidad de un nuevo proceso de renovación, (que culminara en la redacción de un nuevo tratado):

están los “euro-optimistas” o “pro-europeos” que apoyan plenamente el proceso de integración de la Unión y algunos proponen que la integración llegue al punto de crear una Federación.

⁷⁸ Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 222.

⁷⁹ Edoard Balladur, John Major y Javier Solana, *Cuatro puntos de vista sobre la Unión Europea*, Publicaciones del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, INCIPE, Madrid, 1994, pp. 1-30.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 222.

(...) Con la unificación europea se ha hecho realidad el sueño de generaciones. Nuestra historia nos reclama que preservemos esta ventura para las generaciones venideras. Para ello debemos seguir adaptando la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos. Hemos aquí, por tanto, 50 años después de la firma de los Tratados de Roma, unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones del Parlamento Europeo de 2009. Porque sabemos que Europa es nuestro futuro común.⁸¹

Iniciado el proceso del nuevo tratado, la Conferencia Intergubernamental encargada de su redacción desistió de la idea de hacer uno que fuera la versión compacta del Tratado Constitucional, por lo que se decidió enmendar directamente el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) de 1992.⁸² El 13 de diciembre de 2007, en la capital lusitana⁸³ fue firmado el Tratado de Lisboa, por los entonces 27 Estados integrantes de la Unión Europea, mismo que fue ratificado durante 2008 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El Tratado de Lisboa puso fin a la estructura de pilares y le otorgó personalidad jurídica a la UE⁸⁴, en él se realizaron importantes reformas a la Unión, entre las más destacadas está la creación de una presidencia permanente en el Consejo Europeo, (lo que puso fin a la presidencia *pro tempore* que se rotaba entre los jefes de gobierno de los países miembros); las nuevas facultades de la PESC y del Alto Representante;⁸⁵ y la elección indirecta del presidente de la Comisión a través de las elecciones del Parlamento Europeo.

El presidente permanente del Consejo Europeo será electo por el mismo Consejo en votación por mayoría cualificada (sin intervención del Parlamento Europeo), para un período de 2 años, con posibilidad de reelección una sola vez,⁸⁶ el primero en ocupar el cargo en este

⁸¹ Unión Europea, *Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, 25 de marzo de 2007, disponible en: http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf

⁸² Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 223.

⁸³ El término "Lusitania" y sus gentilicios "lusitano(a)" se refiere a la provincia del Imperio Romano que comprendía el territorio de lo que actualmente es el Estado de Portugal.

⁸⁴ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título VI, Artículo 47.

⁸⁵ Para conocer las nuevas facultades que el Tratado de Lisboa otorgó a la PESC y al Alto Representante, véase subtema 1.2. *La Acción Exterior de la Unión Europea: su política exterior y proceso de toma de decisiones*, p. 10.

⁸⁶ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título III, Artículo 15.5.

nuevo esquema fue el político belga Herman Van Rompuy. No existe el título de “Presidente de la Unión Europea” como tal, el poder ejecutivo de la Unión es representado por el Presidente de la Comisión y también por el presidente permanente del Consejo Europeo.

En cuanto al presidente de la Comisión Europea, el Tratado de Lisboa estableció importantes modificaciones que hacen que dicho puesto sea electo indirectamente por el pueblo de Europa. Previamente, el Presidente de la Comisión era propuesto por el Consejo Europeo, por mayoría absoluta y ratificado por el Parlamento.

Después del Tratado, cada año de elecciones europeas⁸⁷ los partidos políticos europeos deben proponer a un candidato a la presidencia de la Comisión, el Consejo Europeo tomará en cuenta el resultado de las elecciones europeas para designar al Presidente de la Comisión, lo cual no obliga al Consejo a realizar lo anterior, solo lo exhorta⁸⁸ a hacerlo:

Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión.⁸⁹

En materia de Política Exterior y Seguridad Común, el Tratado de Lisboa renombra la posición del Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común, transformándola en “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”. El Consejo Europeo lo propondrá por mayoría cualificada y tras su ratificación por el Parlamento, asumirá el cargo⁹⁰.

Al ser eliminada la presidencia pro-témpore del Consejo Europeo, (ejercida por el jefe de gobierno del Estado en turno) desapareció también la incómoda situación de que dicho presidente usara a su ministro de relaciones exteriores como negociador extraoficial de la PESC ante terceros.

⁸⁷ Las elecciones europeas se realizan cada 5 años para elegir a los miembros del Parlamento (eurodiputados).

⁸⁸ Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 23 Ed., Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2014. EXHORTAR: Incitar a alguien (con autoridad y derecho) por medio de palabras, a que haga o deje de hacer algo.

⁸⁹ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título III, Artículo 17.7.

⁹⁰ *Ibidem*, Título III, Artículo 18.1.

El Alto Representante es además, el jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior, que es el servicio diplomático de la Unión Europea en el mundo, es decir, sus funciones son más complejas y acumulan un mayor poder y responsabilidad:

Por ello hay que entender que el actual Alto Representante no se parece en nada al anterior Alto Representante para la PESC. Únicamente en el nombre. Y sus diferencias son notabilísimas (...), se parece mucho más a los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros.⁹¹

En febrero de 2009, la británica Catherine Ashton fue propuesta por el Consejo Europeo como la primera Alta Representante que operaría con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, (su antecesor fue Javier Solana, pero operó con la estructura de pilares).

La mayor parte de la investigación y análisis que se realiza en esta tesis, cubre eventos y situaciones desarrollados durante la gestión de Ashton, (quien dejó su posición el 1 de noviembre de 2014), y de manera breve, el inicio del período de su sucesora.

La actual Alta Representante es la italiana Federica Mogherini, quien funge como la cabeza de la PESC bajo la presidencia del Consejo de Donald Tusk y la presidencia de la Comisión de Jean Claude Juncker.

2.2. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

A inicios del siglo XXI, muchos analistas políticos e internacionalistas vaticinaron un mundo dominado por Estados Unidos, algunos como el ex Ministro francés de Relaciones Exteriores, Hubert Védrine lo denominaron la “hiperpotencia”,⁹² una condición que nació con la disolución de la Unión Soviética en 1991 y que lo dejó, según Védrine, como la única gran potencia militar, económica y científica del planeta.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 cambiaron en mucho esa visión, desde ese año el equilibrio de poder en el mundo empezó a alterarse y con ello, arribaron a la

⁹¹ Francisco Aldecoa, *La Diplomacia común europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 33.

⁹² Gilbert Achcar, *Estados Unidos: ¿Poder en decadencia o Hiperpotencia en Revista Herramienta*. núm. 39, Buenos Aires, octubre 2008.

escena protagónica mundial países como China, India, Brasil y por supuesto el espectacular resurgimiento de Rusia, esta vez con una economía de mercado y un ejército en reorganización.

En ese escenario global, cualquiera de los países europeos parece pequeño en comparación con los antes mencionados y su participación en las relaciones internacionales es significativa, pero igualmente pequeña. Dicha condición ya la visualizaba uno de los padres fundadores de la Unión Europea, Jean Monnet en la época temprana de la integración europea.⁹³

Nuestros países se han convertido en pequeños para el mundo actual. Hay que disponer de medios técnicos modernos, a la medida de los de la América (EEUU) y la Rusia de hoy y de la China y la India del mañana. La unidad de los pueblos europeos (...) será el medio para elevar el nivel de vida y mantener la paz.

Consciente de esta realidad, la Unión Europea inició el proceso para tener una diplomacia común, que le permitiera representar a todo el bloque. Ya desde la década de los 90s, el Parlamento Europeo establecía la urgente necesidad de crear un cuerpo diplomático de la Unión, así lo señaló en una resolución de 1998: “se considera necesario y urgente proceder a la creación de una verdadera diplomacia europea común, empezando por transformar las representaciones de la Comisión en auténticas representaciones diplomáticas de la Unión”.⁹⁴

En el año 2000, el Parlamento consideró que los Estados miembros empleaban 40,000 diplomáticos en alrededor de 1,500 representaciones diplomáticas, (contrastando con el servicio exterior más grande del mundo en ese entonces: el de Estados Unidos, que tenía 1,500 diplomáticos y 300 representaciones), el Parlamento señala que esa diferencia numérica no se traducían en mayor eficacia.⁹⁵

En el informe anteriormente mencionado, el Parlamento advierte de las dificultades que la creación de un servicio diplomático europeo traería para el proceso de integración, debido

⁹³ Discurso pronunciado por Jean Monnet en 1955, en Julio Gil Pecharromán, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁴ Parlamento Europeo, *European Parliament Resolution on the role of the Union in the world: Implementation of the common foreign and security policy A4-0242/1999*, abril de 1999, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1999-0242+0+DOC+PDF+V0//EN>

⁹⁵ Francisco Aldecoa, *La Diplomacia Común*, *op. cit.*, p. 128.

principalmente a cuestiones relativas a las competencias de los Estados en ese ámbito: “El Consejo y la Comisión deberán reflexionar, pues, sobre la creación de embajadas comunes, lo que no dejará de provocar resistencias en el seno de las administraciones nacionales en cuestión”.⁹⁶

La Convención Europea (2002-2003) que fue creada con el objetivo de redactar una constitución para la UE, fue el lugar de nacimiento de la diplomacia común, al establecer que era necesaria la creación de un servicio exterior europeo. El producto de esta convención fue el Tratado por el que se establece una constitución para la UE (TCE), que no logró la ratificación. En materia de política exterior y de un servicio diplomático común, algunas ideas plasmadas en el TCE fueron demasiado idealistas, como la propuesta de un servicio diplomático común, de naturaleza federal, con una diplomacia europea común que sustituya a las diplomacias de los países miembros, “(...) a todas luces algo disparatado, que no se adecua al desarrollo actual de la Unión Europea”.⁹⁷

Sin embargo, la idea de crear un servicio exterior europeo, perduró y se incluyó en la redacción del Tratado de Lisboa, correspondiéndole a la entonces Alta Representante Catherine Ashton su creación y puesta en marcha en 2010. Una tarea nada fácil, considerando la singularidad de este nuevo servicio exterior y los límites y relaciones que debe tener con los servicios diplomáticos de los Estados miembros de la Unión.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior, aunque tomaría un año su planificación. Las ambiciosas ideas del Tratado Constitucional fueron adecuadas a la realidad de la UE, reduciendo sus objetivos, pero siendo realistas respecto al proceso de integración europeo.

De esta manera, la diplomacia común europea y su brazo ejecutor, el SEAE no responden al carácter estatal, sino a una democracia transnacional que tiene una visión particular del mundo.⁹⁸

En el Tratado de Lisboa, se dejó claro que el SEAE no tendría injerencia en el área comercial común de la UE, que continuaría siendo facultad exclusiva de la Comisión y limitaría sus facultades al área político-diplomática: “la negociación de Acuerdos de Asociación con terceros países que antes llevaba a cabo una sola institución: la Comisión

⁹⁶ Parlamento Europeo, *op. cit.*, 1998.

⁹⁷ Francisco Aldecoa, *La Diplomacia Común*, *op. cit.*, p. 135.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 135.

(...) ahora se hace por dos: la Comisión (capítulo comercial) y el SEAE (capítulos político y de cooperación)”.⁹⁹

El hecho de que la Comisión haya retenido la exclusividad en materia comercial es entendible, ya que la Política Comercial Común de la UE es un ámbito de competencia comunitario, facultad exclusiva de Bruselas y la Acción Exterior es aún un ámbito de competencia intergubernamental, compartido con los Estados miembros.

Otra de las modificaciones del Tratado de Lisboa fue la transformación de las Delegaciones de la Comisión en el mundo, en Delegaciones de la Unión Europea, cada una de ellas a cargo de un embajador nombrado por la Alta Representante.

Actualmente¹⁰⁰ el SEAE tiene 139 delegaciones de la Unión Europea en el mundo, teniendo una en prácticamente cada país del planeta. El SEAE se parece mucho en su estructura a los servicios exteriores de los Estados miembros, ya que tiene responsables de las distintas regiones del planeta y además tiene embajadores permanentes ante foros y organizaciones internacionales como el: G20, el G7, el Mercosur, la Unión Africana, el Consejo de Europa, entre otras.

Entre las funciones que tiene el SEAE está:¹⁰¹

- La Cooperación para el desarrollo.
- La Ayuda Humanitaria.
- Defensa de los Derechos Humanos.
- Coordinación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para llevar a cabo misiones de seguridad global (Misiones Petersberg), que van desde entrenamiento a la policía local, manejo de fronteras y acciones de mantenimiento de la paz.
- Coordinar la participación de la UE, como observador, en jornadas electorales alrededor del mundo.
- Defender los objetivos de la Unión Europea y posicionarla como un actor influyente en el mundo.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 65.

¹⁰⁰ Al año 2014, (no se han designado nuevas misiones diplomáticas desde dicho año a la fecha de realización de esta tesis).

¹⁰¹ Servicio Europeo de Acción Exterior, “*EU in the world*”, 2016, disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

El Tratado de la Unión Europea estableció los aspectos generales del SEAE, pero no detalla sus tareas específicas, ni su estructura, por lo que correspondió a la Alta Representante Ashton (en colaboración con el Consejo) la creación de un acuerdo que regulara todos estos aspectos.

Dicho Tratado establece que el SEAE se habrá de conformar con miembros de carrera de los servicios diplomáticos de los países miembros, por miembros de la Secretaría General del Consejo y personal de la Comisión; además establece que los servicios exteriores de los países miembros habrán de colaborar con el SEAE.¹⁰²

La Alta representante Ashton finalmente presentó sus sugerencias para el acuerdo de creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, mismo que fue aprobado por el Parlamento Europeo y actualmente rige a dicho servicio diplomático. Del contenido del acuerdo destacan:¹⁰³

- Que la contratación de los miembros del SEAE se dé en base a méritos, al equilibrio geográfico y de género.
- Que al menos 60% de los miembros del SEAE sean funcionarios de la UE, es decir, no miembros de los servicios diplomáticos nacionales, con el objetivo de enfatizar el carácter comunitario del servicio.

Uno de los órganos más importantes del Servicio Europeo de Acción Exterior es el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea, cuya existencia es anterior al SEAE, (anteriormente conocido como Centro de Situación Conjunto); que después del tratado de Lisboa fue incorporado al SEAE, su función es proveer análisis de inteligencia y advertencia temprana a la Alta Representante. El INTCEN se enfoca particularmente en áreas geográficas sensibles, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas globales.¹⁰⁴

El Servicio Europeo de Acción Exterior es, a través de sus delegaciones en el mundo, un instrumento para la proyección de los valores europeos, para temas tan diversos como: la PESC, la PCSD, cooperación al desarrollo, política comercial, (aunque el SEAE no tiene

¹⁰² Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título V, Capítulo 2, Artículo 27.3.

¹⁰³ Francisco Aldecoa, *La Diplomacia Común*, *op. cit.*, p. 77.

¹⁰⁴ Jozef Kozlowski, "Single Intelligence Analysis Capacity – A part of the EU comprehensive approach" en: *Impetus: revista del personal militar de la UE y el SEAE*, num. 17, EU Military Staff, Bruselas, primavera-verano 2014, p. 10.

injerencia en la política comercial, que es facultad exclusiva de la Comisión, las delegaciones tienen representantes de la Comisión encargados de tratar estos temas exclusivamente), derechos humanos, ayuda humanitaria. Es decir, las delegaciones de la UE son representaciones diplomáticas multifuncionales, que tienen agregados diplomáticos para muy variadas tareas.

El SEAE ha recibido también fuertes críticas a su función y actuación dentro de la Unión Europea, como por ejemplo el hecho de que no haya podido superar las “batallas” internas con la Comisión por el reparto de competencias y la falta de disposición de la Alta Representante Ashton (titular del SEAE) para resolver los desacuerdos internos de la UE y solo implicarse en asuntos que tienen un amplio consenso, como: las negociaciones con Irán respecto a su programa nuclear y el pacto serbio-kosovar.¹⁰⁵

El SEAE ha dado un nuevo rostro a la Unión Europea en el mundo, pero también es un reflejo de las diferencias que persisten entre los países miembros respecto diversos temas de la agenda internacional, diferencias que cada vez parecen menos frecuentes, pero que evidencian el largo camino que la UE tiene por recorrer en materia diplomática. José García Fernández ejemplifica esta situación:

En cuanto a la negociación (de la UE en el mundo) ésta sin duda aumentará con la presencia de un servicio que representa casi a 350 millones de personas. Una sola voz, un solo teléfono, aunque algunos maldicientes empiezan a justificar que es un solo teléfono, que tiene una sola voz que dice: para Francia oprima 1, para Alemania oprima 2.¹⁰⁶

Uno de los temas más complicados al analizar el entramado del SEAE es la relación que este servicio guarda con los servicios exteriores de los Estados miembros. Dentro del Derecho Comunitario se encuentra la exhortación a los Estados para apoyar sin reservas la

¹⁰⁵ Ana Palacio, “*La falla estratégica de Europa*”, en: Project Syndicate: The world’s opinion page, 7 de octubre de 2014, disponible en:

<https://www.project-syndicate.org/commentary/a-european-strategic-vision-for-ukraine-by-ana-palacio-2014-10?version=spanish&barrier=true>

¹⁰⁶ José Ramón García Fernández fue subdirector de la Escuela Diplomática de España, en: Francisco Aldecoa, *La Diplomacia Común, op. cit.*, p. 157.

acción exterior de la UE, y se invoca el espíritu de lealtad y solidaridad que deberán observar dichos Estados para con la Unión en esta materia.¹⁰⁷

El TUE hace referencia a la relación entre la Alta Representante, el SEAE y los servicios exteriores de los Estados miembros: “En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros (...)”¹⁰⁸

El mencionado tratado es aún más específico en el objetivo alcanzar la coherencia en la acción exterior al establecer: “(...) Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo (de Asuntos Exteriores). Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los Estados miembros serán solidarios entre sí.”¹⁰⁹

El mandato de los tratados es el de la cooperación y coherencia entre las delegaciones de la Unión y las misiones diplomáticas de los Estados miembros en terceros países. Además, las delegaciones pueden ofrecer asistencia consular a los ciudadanos europeos, si estos se encuentran “en un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales.”¹¹⁰ Esta asistencia consular solo se proveerá si los Estados miembros la solicitan al SEAE.¹¹¹ La condicionante de una solicitud de los Estados miembros al SEAE para que éste provea distintas funciones, es la muestra clara de que el servicio colabora y coopera, mas no usurpa funciones de los servicios exteriores de los Estados miembros.

Una de las labores fundamentales de una misión diplomática es la recabación de información respecto al país en donde esta destacada. Las delegaciones realizan dichas acciones:¹¹² “El encargado de la delegación (embajador) es responsable de enviar reportes políticos mensuales a los diplomáticos de los Estados miembros que estén acreditados ante

¹⁰⁷ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, Título V, Capítulo 2, Artículo 24.

¹⁰⁸ *Ibidem*, Título V, Capítulo 2, Artículo 27.3.

¹⁰⁹ *Ibidem*, Título V, Capítulo 2, Artículo 32.

¹¹⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op. cit.*, Título II, Artículo 20.2.

¹¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, 25 de marzo de 2010, Artículo 5.10, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=ES>

¹¹² *Ibidem*, Artículo 5.9.

un tercer país. Solo en asuntos que son competencia de la Unión y no en asuntos bilaterales. Para lo cual se creó ACID, un sistema de comunicación encriptada”.¹¹³

La crisis de la Zona Euro iniciada en 2009, ha provocado que algunos países de la Unión Europea volteen a las delegaciones de la UE para ahorrar costos, de esta manera, el gobierno español decidió cerrar sus representaciones diplomáticas en Yemen y Zimbabue en 2012, anunciando que el Reino de España estaría representado en esos países por las respectivas delegaciones de la UE.¹¹⁴

“La República Checa cerró siete misiones diplomáticas y abrió solo una en 2012; Finlandia también cerró nueve misiones entre 2011-12; mientras que Francia cerró cuatro, pero abrió otras ocho desde el 2008 (...) cerrar consulados es preferible a cerrar embajadas, debido a que el daño político y económico para los Estados miembros es relativamente menor”.¹¹⁵

Esta situación, sin embargo, se lleva a cabo en países en donde los intereses de los Estados miembros no son significativos, por lo que deciden representarse a través de las delegaciones. Por ejemplo, la delegación de la Unión en Colombia también contiene a los embajadores de Finlandia y República Checa. La delegación en Nigeria contiene a los embajadores de Italia y Países Bajos. Incluso los Estados miembros con los servicios exteriores más grandes utilizan a las delegaciones para reducir los costos burocráticos que representa una embajada, tal es el caso de la delegación en Timor Oriental, que contiene al embajador de Francia.¹¹⁶

Los beneficios presupuestales para los Estados miembros son evidentes al escoger ser representados por alguna o varias delegaciones, además está el hecho de que dichos Estados miembros también están financiando al SEAE a través de las cuotas que entregan anualmente a Bruselas.

¹¹³ Dimitar Dermendzhiev, “The emergence of a network of <<European Embassies>>: Increasing cooperation between EU delegations and member State diplomatic missions”, en: *EU Diplomacy Paper*, núm. 10, College of Europe, Bruselas, 2014, p. 14.

¹¹⁴ Ignacio Molina y Alicia Sorroza, “El impacto del SEAE en la diplomacia española”, en: *Revista Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 92, Real Instituto Elcano, Madrid, 21 de diciembre de 2012.

¹¹⁵ Dimitar Dermendzhiev, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁶ Servicio Europeo de Acción Exterior, *2013 Annual Activity Report*, Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 2013, pp. 50-51.

El SEAE es un servicio exterior más flexible que el de los Estados miembros, ya que renta el 80% de sus edificios diplomáticos en el exterior. Por el contrario, Francia es dueño del 80% de sus edificios diplomáticos. En términos de abrir o cerrar una representación, el SEAE puede relocalizar los edificios de sus delegaciones rápidamente, adaptándose a las necesidades del momento y ofreciendo espacio adicional en dichos edificios para los Estados miembros.¹¹⁷

Existen otros esquemas de colaboración entre los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en terceros países, que no están precisamente motivados por el ahorro en los presupuestos, sino por hacer más eficiente la pesada burocracia de los servicios exteriores de los Estados miembros y del SEAE. Dicha situación se da en países que son muy importantes para la UE como bloque, pero también para la mayoría de los Estados que la integran, por lo que cerrar las representaciones diplomáticas nacionales no es una opción.

Pocos Estados miembros tienen los recursos necesarios para hacer reportes a profundidad acerca de temas políticos y económicos (en especial en terceros países geográficamente grandes y políticamente complejos) y enviarlos a sus respectivas capitales. Normalmente solo se realizan reportes muy generales. Sin embargo, nuevos esquemas de colaboración han solucionado este problema: “Por ejemplo, la delegación de la UE en México y las embajadas de los Estados miembros destacadas ahí, dividieron al país en áreas geográficas y cada embajada o grupo de embajadas es responsable de una región en particular.”¹¹⁸ Esto permite a la delegación recoger los distintos reportes y unificarlos, lo que resulta óptimo, al obtener un reporte profundo y detallado.

De este modo, las delegaciones del SEAE cumplen con su misión primordial de cooperar con los Estados miembros y lograr el fortalecimiento de la acción exterior de la Unión. Claro está, que existen variadas formas en las que las delegaciones interactúan con los Estados miembros, determinadas generalmente por las condiciones políticas, económicas, geográficas y sociales del tercer país en donde estén destacadas.

¹¹⁷ Dimitar Dermendzhiev, *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 20.

La confianza de los Estados miembros en el SEAE es clara, y aunque el objetivo extraoficial de crear verdaderas “euro-embajadas” (que sustituyan a todos los servicios exteriores de los 28 Estados miembros) parece lejano y en ocasiones imposible, el SEAE ya ha alcanzado importantes objetivos con el simple hecho de su existencia y su enorme red de misiones diplomáticas.

Después de haber logrado su creación y puesta en marcha, después de haber obtenido la confianza de los Estados miembros, que ha permitido los esquemas de colaboración y el cierre de representaciones nacionales, la próxima apuesta del SEAE a corto plazo, parece ser la de convertir a las delegaciones en las embajadas de los Estados pequeños de la Unión, logrando que dichos Estados miembros cierren la totalidad o la mayoría de sus misiones y estén representados a través de la enorme red del Servicio Europeo de Acción Exterior.

3. Casos de análisis sobre la Acción Exterior de la Unión Europea

El Derecho Comunitario de la Unión Europea delimita el campo de acción de la Política Exterior y Seguridad Común ante los diversos eventos que acontecen en la sociedad internacional, que afectan directa o indirectamente a la Unión y por lo tanto, demandan una postura oficial y/o acciones específicas.

Desde la creación del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹¹⁹, ¿qué tan efectiva ha sido la participación de la Unión Europea en la escena internacional, más allá de la ayuda para el desarrollo?; con las nuevas herramientas que otorga el Tratado de Lisboa a la PESC, ¿la influencia de la Unión en el mundo ha aumentado?

A continuación, se analizan dos casos: las negociaciones del programa nuclear iraní y el reconocimiento del Estado palestino, en los que la Unión, a través de la PESC y en ocasiones, a través de algunos de sus países miembros, ha ejercido su influencia para responder a los cambiantes eventos que acontecen en la escena internacional. El punto central del siguiente análisis es evaluar si la participación de la PESC en los ya mencionados casos de análisis ha fortalecido o, por el contrario, debilitado la influencia internacional de la Unión Europea.

3.1. Consenso en la PESC: negociaciones del programa nuclear iraní

El deseo de la Unión Europea de ser un actor global, no solo en el terreno económico, sino también en el político, la llevaron a involucrarse en el proceso de negociaciones con Irán en 2003, el objetivo: alcanzar un acuerdo constructivo con dicho país del Medio Oriente¹²⁰, que le permita desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos y ganar la confianza de la sociedad internacional.

Un acuerdo constructivo en relaciones internacionales puede ser alcanzado a través de una mezcla de presión diplomática y económica; generalmente, este tipo de acuerdos se tiene

¹¹⁹ Posición creada el Tratado de Lisboa en 2007. Previamente conocido como Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común.

¹²⁰ Véase Mapa 2, *Localización de Irán con respecto a la Unión Europea*, p. 62.

con Estados con regímenes hostiles con los cuales es imposible tener un acuerdo en condiciones normales. Es importante señalar que un acuerdo constructivo no es una disminución o apaciguamiento de una situación, sino que busca detener alguna acción, no solo disminuirla.

Una negociación bajo estas condiciones estaría delimitada por los términos de la reciprocidad condicionada, ya que existe poca confianza en el Estado (Irán) con el que se negocia y no hay garantía de que dicho Estado cumpla su parte del acuerdo. Por lo tanto, cada concesión o beneficio que Irán obtenga, deberá ir precedido por algún cambio profundo en su política nuclear. Alexander L. George define el objetivo de la reciprocidad condicionada como: “El reemplazamiento gradual de la antipatía de un Estado hacia las normas y prácticas del sistema internacional, con actitudes y comportamiento que se adecuen a dicho sistema”.¹²¹

¿Pero cómo es posible determinar que Irán es un país hostil que requiere de este tipo de tratamiento diplomático? En este punto es necesario recurrir a la historia del Estado en cuestión y ver su desenvolvimiento en los diversos acontecimientos que tuvieron lugar dentro de sus fronteras y en su región del mundo. Irán es un Estado que es producto de una revolución que fue encabezada por un líder religioso, lo que llevó al establecimiento de un Estado teocrático y republicano. Desde entonces, las acciones del país son impredecibles, ya que la opinión del líder religioso en turno (Ayatola Supremo) es más valorada que la del presidente de Irán. Adicionalmente Irán está en el centro de una batalla religiosa contra Arabia Saudita por el control del Medio Oriente, en donde la República Islámica es de mayoría chiita y el Reino de Arabia Saudita de mayoría sunnita.

Irán difícilmente cubre los requerimientos de un Estado con el que se pueda negociar un apaciguamiento de su programa nuclear, ya que el prototipo de Estado con el que es posible un apaciguamiento es aquel que no representa una amenaza tan grande y que de ser neutralizada, es posible la reinserción de dicho Estado a la sociedad internacional; aunque

¹²¹ Alexander L. George, “The need for influence theory and actor-specific behavioral models of adversaries”, en: Schneider, Barry y Jerrold Post, *Know the Enemy*, Fuerza Aérea de los Estados Unidos, Montgomery, 2003, p. 283.

el Estado “apaciguado” estaría siempre bajo la tutela de el o los Estados que lo apaciguaron. De acuerdo con Hans Morgenthau, el apaciguamiento es:¹²²

Una política exterior que pretende satisfacer la amenaza del imperialismo con métodos propios de una política de status quo (...) Uno podría decir que el apaciguamiento es una política de compromiso corrupta, llevada a cabo erróneamente, confundiendo la política del imperialismo por la política del status quo.

De entrada, la posibilidad de que Irán pueda desarrollar un arma nuclear lo convierte en un Estado altamente peligroso, que es políticamente inestable y que puede tomar decisiones motivado por *vendettas* religiosas, ya sea contra Israel, contra Arabia Saudita o contra algún país del mundo occidental. Recordemos que geográficamente, los países europeos son los Estados occidentales más cercanos a la República Islámica de Irán.

Por todo lo anterior, la única salida pacífica al problema nuclear iraní es una negociación constructiva de reciprocidad condicionada, que garantice beneficios para ambas partes. Esto es precisamente lo que la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea pone en práctica en este caso en particular.

3.1.1. Antecedentes

El programa nuclear en Irán inicia auspiciado por Estados Unidos, a través del programa “Átomos para la paz” (*Atoms for peace*), que creó la administración del presidente Eisenhower en plena Guerra Fría. Dicho programa proponía el uso de energía nuclear pacífica en Estados Unidos y en el mundo. En ese marco se firma el acuerdo con el entonces Reino de Irán el 5 de marzo de 1957.¹²³ Sin embargo, los primeros frutos de este acuerdo llegarían una década después.

¹²² Hans Morgenthau, *op. cit.*, p.67.

¹²³ Greg Bruno, “*Iran’s nuclear plan*”, en: sitio web oficial del Council on Foreign Relations, 10 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.cfr.org/iran/irans-nuclearprogram/p16811>

El presidente Eisenhower fue el principal impulsor de la firma de un tratado internacional que garantizara el uso pacífico de la energía nuclear, lo que produjo que la Organización de las Naciones Unidas impulsara la firma y ratificación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 1968, que limita el uso de la energía nuclear a fines pacíficos y que posee cláusulas que obligan a los Estados poseedores de armas nucleares a no traspasar dichas armas y/o tecnología a los Estados que no las tienen:

Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea parte del Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o introducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos.¹²⁴

El Reino de Irán fue uno de los Estados firmantes del TNP en 1968 y previamente uno de los Estados que se adhirió a la Agencia Internacional de Energía Atómica de la Organización de las Naciones Unidas, (creada en 1957), lo que permitiría la observancia y revisión del programa nuclear iraní.

El entonces Shah de Irán, que también sería el último monarca del país, Mohammed Reza Pahlavi, se interesó enormemente en el programa nuclear, ya que lo consideró una alternativa al uso del petróleo (abundante en Irán), para generar electricidad: “El petróleo es un material noble, muy valioso para ser quemado, (nosotros) avizoramos producir 23,000 mega watts a través de plantas nucleares tan pronto como sea posible”.¹²⁵

El acuerdo con Estados Unidos produjo la construcción del Centro de Investigaciones Nucleares de Teherán que poseía un reactor nuclear para investigaciones pacíficas que

¹²⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, 1968. Artículo 1.

¹²⁵ Citado en: Sadegh Shajari, *Chain reaction and chaos: Towards modern Persia*, University Press of America, Lanham. 2015, p. 56.

funcionaba con uranio enriquecido proporcionado por Estados Unidos, dicho reactor inició operaciones en 1967.¹²⁶

Esta serie de acuerdos que Irán llevó a cabo en materia de energía nuclear, tuvieron lugar durante el régimen monárquico del Shah, que fue uno autocrático (aunque moderno y reformista), pro occidental y que mostró desinterés por la religión y tradiciones islámicas, a pesar de que la mayoría del país profesaba esa religión. Adicionalmente, la pobreza entre el pueblo iraní continuó creciendo bajo su reinado, lo que llevó a la Revolución Islámica de 1979, que destronó al Shah y lo exilió.

La revolución propició el regreso del Ayatola *Khomeini* (hispanizado como Jomeini), quien había sido exiliado por su oposición al Shah. Jomeini estableció un Estado teocrático que ejerció represión contra sus opositores e inculcó en el pueblo iraní un sentimiento anti estadounidense, el nuevo Estado se llamó República Islámica de Irán. La Revolución Islámica detuvo la colaboración de Estados Unidos en el programa nuclear de Irán y el Ayatola Jomeini se opuso a continuar con el desarrollo nuclear durante su régimen.

Al detener toda investigación y desarrollo nuclear en el país, Jomeini ratificó el interés de la naciente república de permanecer en el Tratado de No Proliferación Nuclear y de respetar estatuto de la AIEA.

Jomeini se autonombró líder supremo de la revolución y controló el país por encima de los presidentes que ejercieron funciones durante su régimen. A pesar de la oposición del Ayatola, el programa nuclear iraní se reactivó en 1981 y la Agencia Internacional de Energía Atómica fue informada y ofreció asesoría en investigación al gobierno iraní.

El Ayatola Jomeini falleció en 1989, su sucesor, fue el Ayatola *Ali Khamenei* (hispanizado Jamenei), quien tenía una visión más favorable hacia la energía nuclear y la tecnología militar para fines pacíficos.¹²⁷ Esto es expresado por el propio Jamenei en un decreto religioso (*Fatwa*) sobre el tema.¹²⁸

¹²⁶ Agencia Internacional de Energía Atómica, *La AIEA, Irán y los Estados Unidos: Contrato para la transferencia de uranio enriquecido y plutonio para un reactor nuclear de investigaciones en Irán*, agosto 1967, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1967/infcirc97.pdf>

¹²⁷ Greg Bruno, *op. cit.*

¹²⁸ Kaveh L. Afrasiabi, "An Iran option the US prefers to ignore", en: Asia Times, Hong Kong, 17 de marzo de 2006, disponible en: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/HC17Ak02.html

Durante la década de los 90 se enviaron a numerosos estudiantes iraníes al extranjero para que se entrenaran en temas nucleares. “Irán firmó acuerdos de cooperación con Paquistán (1987) y China (1990) para entrenar personal especializado en temas nucleares y asistencia técnica. Ambos países abandonaron dichos acuerdos debido a la presión ejercida por Estados Unidos”.¹²⁹

El actual programa nuclear iraní fue anunciado en 2002, por la administración del entonces presidente de Irán Mohammad Jatamí, comprometiéndose a construir plantas nucleares con una capacidad de 6000 MW en los próximos veinte años, como parte de su plan para disminuir la dependencia de energías fósiles para la producción eléctrica.¹³⁰

La controversia más reciente sobre el programa nuclear en Irán se dio el mismo año de 2002,¹³¹ cuando la AIEA descubrió que el gobierno estaba construyendo dos plantas nucleares no declaradas ante ese organismo, una de ellas con el propósito de enriquecer uranio, ubicadas al sur de Teherán.

El Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica, viajó personalmente a Teherán y consiguió que las autoridades iraníes facilitaran información sobre las plantas nucleares en construcción. Lo anterior, fue a pesar de que Irán no estaba obligado a hacerlo, ya que el acuerdo del gobierno con la AIEA establecía que la agencia realizaría inspecciones a las instalaciones nucleares seis meses antes de que el material nuclear ingresara a dichas instalaciones, y en 2002 las plantas nucleares apenas se encontraban en construcción.¹³²

En el otoño de 2002 Estados Unidos encabezó la invasión a Irak, en ese contexto mundial se desarrollan las primeras inspecciones de la AIEA a Irán en esa década. Después de la visita de revisión, el pleno de la agencia concluyó que Irán debía firmar un protocolo adicional al que ya tenía, que diera garantías de que su proyecto nuclear tenía fines pacíficos.

¹²⁹ Shannon N. Kile, *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Solna, 2005, p. 3.

¹³⁰ Agencia Internacional de Energía Atómica, *Declaración del Vicepresidente de Irán Reza Aghazadeh en la 46 Conferencia General de la AIEA*, Viena, 2002, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/16/08/aghazadeh160902.pdf>

¹³¹ Shannon N. Kile, *op. cit.*, p. 4.

¹³² *Ibidem*, p. 6.

Es aquí donde Europa entra en escena a través del grupo E3 (Europe 3: integrado por Francia, Reino Unido y Alemania), al encabezar los diálogos que produjeran un acuerdo que satisficiera las demandas de Teherán y que estuviera dentro de las normas de la AIEA, supervisado por dicha agencia. Es importante tener en cuenta que los tres ministros de Relaciones Exteriores viajaron a Irán representando a sus propios países y no a la Unión Europea como un bloque.

La reunión se produjo finalmente en Teherán, el 21 de octubre de 2003, entre los tres ministros de Relaciones Exteriores de los países del E3 y autoridades de la República Islámica. El resultado fue una declaración conjunta en donde Irán se comprometía a firmar un acuerdo adicional que estipulaba:

Habiendo recibido las debidas aclaraciones, el gobierno de Irán ha decidido firmar el Protocolo Adicional de la AIEA (...) aunque Irán tiene el derecho de desarrollar energía nuclear para fines pacíficos, al ser firmante del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ha decidido voluntariamente suspender las actividades de enriquecimiento de uranio que define la AIEA.¹³³

Del mismo modo, la declaración reconocía, por parte del E3, el derecho de Irán a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos de acuerdo con el TNP y estipulaba que la declaración abría el camino para establecer una cooperación duradera entre Irán y la UE, una vez que las diferencias entre las partes fueran resueltas.¹³⁴

Sin embargo, Irán nunca determinó cuánto tiempo duraría la suspensión de sus actividades nucleares (de enriquecimiento de uranio). Las distintas rondas de negociaciones entre Irán y el E3 se siguieron llevando a cabo, mientras la República Islámica mantenía detenido su programa nuclear. La Agencia Internacional de Energía Atómica concluyó en su reporte el 10 de noviembre de 2003, que: “Hasta la fecha no hay pruebas que indiquen

¹³³ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Islámica de Irán, *Statement by the Iranian Government and the visiting EU Foreign Ministers: Teheran 21 October 2003*, disponible en: http://www.bits.de/public/documents/iran/Tehran_EU_Iran_Agreement03.pdf

¹³⁴ *Ibidem*.

que los materiales y actividades nucleares no declarados con anterioridad (...) estuvieran relacionados con un programa de armas nucleares”.¹³⁵

A pesar del resultado del reporte de la AIEA, el E3 se negó a negociar una reanudación del programa nuclear iraní. Finalmente, las negociaciones se empantanaron y concluyeron que Irán debía suspender de manera permanente su enriquecimiento de uranio, al que la República Islámica reclamó como un derecho establecido en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. El resultado fue el rompimiento de las negociaciones. El recién electo (en junio de 2005) presidente de Irán, Mohamed Ahmadinejad, ordenó remover los sellos que la AIEA había puesto en las instalaciones nucleares del país, reactivando así el programa nuclear de Irán, aunque permitiendo a la AIEA realizar las visitas a esas instalaciones.¹³⁶ Dichas acciones por parte del gobierno iraní desencadenaron una serie de sanciones de los países occidentales en contra la República Islámica.

3.1.2. Actores

En la anterior cronología de los hechos acontecidos en el programa nuclear iraní, destaca la confusión de las autoridades de la Unión Europea y los países del E3: Francia, Reino Unido y Alemania para definir quien representaría a la Unión. Finalmente cada uno de los miembros del E3 se representó a sí mismo en la mesa de negociaciones, en un momento en el que el Alto Representante de la PESC era Javier Solana, quien operaba bajo el complicado “sistema de pilares” existente antes del Tratado de Lisboa.

¿Cuáles fueron los intereses que condujeron a los países del E3 a la mesa de negociaciones con Irán?, es pertinente señalar que el programa nuclear iraní se desenvuelve en el complejo Medio Oriente, en donde la mayoría de los problemas y conflictos tienen un claro trasfondo político-religioso y de manera secundaria un trasfondo económico.

¹³⁵ Agencia Internacional de Energía Atómica, *Aplicación del Acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica de Irán. Informe del Director General GOV/2003/71*, punto 52, noviembre 2003, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-75_sp.pdf

¹³⁶ Shannon N. Kile, *op. cit.*, p. 20.

Al igual que Estados Unidos, Francia y Alemania participaron en las fases iniciales del programa nuclear de Irán, facilitando uranio al régimen del Shah Reza Phalavi,¹³⁷ y antes de la Revolución Iraní realizaron transacciones comerciales con la República Islámica.

La situación actual del Medio Oriente, en el ámbito político y religioso, lo divide en dos partes, cada una dominada por una facción diferente del Islam: la facción sunnita cuyo líder es Arabia Saudita y la facción chiíta liderada por Irán, que se encuentran enfrascadas en un constante enfrentamiento. En ese complicado entorno, Alemania, en apariencia el más débil de los miembros del E3 en esta región geográfica, (cuya influencia es limitada y no determinante como si lo es la influencia francesa e inglesa), mantiene preocupaciones de seguridad en la región, lo que la lleva a involucrarse de lleno en las negociaciones con Irán: “Las principales preocupaciones de seguridad de Berlín en Oriente Medio incluyen: la seguridad israelí, una solución de dos Estados para Israel y Palestina y evitar un enfrentamiento entre Arabia Saudita e Irán”.¹³⁸

Alemania es además, un importante proveedor de maquinaria para el programa nuclear iraní, alrededor de 50 empresas alemanas tienen oficinas comerciales en Teherán, como la Siemens que provee máquinas centrifugadoras para enriquecer uranio.¹³⁹

El país germano busca la solución al problema nuclear iraní para salvaguardar a Israel y poder comerciar petróleo y derivados desde Irán, además de mostrar un liderazgo diplomático dentro de la Unión Europea y una imagen de compromiso internacional con la paz y la no proliferación nuclear.

Para Francia, el Medio Oriente es una región estratégica debido a su seguridad energética y a la venta de armas a los países de la región. En ese sentido, Irán representa un país que altera una región que ya es volátil y al hacerlo afecta los intereses franceses:

Las interrupciones en los flujos de energía debido a las tensiones con Irán o la frágil situación en Irak y Libia explican el deseo de Hollande de fortalecer las relaciones de Francia con Arabia Saudí, el mayor productor de petróleo del

¹³⁷ *Ibidem*, p. 2.

¹³⁸ Kristina Kausch, “Alemania en Oriente Medio”, en: *Policy Brief Journal*, núm. 116, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, enero 2015, p. 5.

¹³⁹ PAYVAND, “*German-Iranian trade up to 7.8%*”, 2 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.payvand.com/news/08/dec/1021.html>

mundo y que actualmente es más estable que la mayoría de los países de la región.¹⁴⁰

Al acercarse a Arabia Saudita, Francia se acerca también a la facción sunnita en el Medio Oriente y su pragmática política exterior en la región se basa en la protección de sus aliados y en la contención de los que considera países hostiles, como lo es Irán, de ahí la firme posición francesa en contra de cualquier acción que pueda fortalecer a la República Islámica en la región.

En el caso de Reino Unido, sus intereses están enfocados a los energéticos, la seguridad regional y los lucrativos mercados de los países del Golfo Pérsico para productos británicos de lujo.¹⁴¹ De los miembros del E3, Reino Unido es el más interesado en encontrar una solución al problema nuclear iraní; a fines 2014 reabrió su embajada en Teherán para reconstruir sus relaciones comerciales con la República Islámica una vez que se alcance el acuerdo sobre la cuestión nuclear.

Recientemente, las acciones del Reino Unido lo han acercado a Irán y lo han alejado de Israel (otro de los opositores a un acuerdo nuclear con Irán), debido, principalmente a la constante construcción de asentamientos israelíes en territorios palestinos, y a la creciente muerte de civiles palestinos.¹⁴²

Como se ha visto, los países del E3 mantienen diversos objetivos en Irán, en ocasiones son cercanos a bandos opuestos, tal es el caso de Francia con Arabia Saudita y los sunnitas, y Reino Unido con Irán y los chiítas. Mientras que Alemania se mantiene en un terreno neutral. Sin embargo, los tres países persiguen el objetivo común de encontrar una solución definitiva y duradera que permita a Irán desarrollar su programa nuclear para fines pacíficos y que abone a la estabilidad de la zona.

Otros actores que completan las negociaciones con Irán, son Estados Unidos y Rusia, en menor medida China, además del involucramiento indirecto de Israel y Arabia Saudita. ¿Por qué el Departamento de Estado estadounidense desatendió el problema nuclear iraní y

¹⁴⁰ Mikail Barah, "Las distintas alianzas de Francia en Oriente Medio", en *Policy Brief Journal*, núm. 113, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, noviembre de 2014, p. 2.

¹⁴¹ Edward Burke, "La reaparición del Reino Unido en Oriente Medio", en: *Policy Brief Journal*, núm. 111, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, octubre 2014, p. 2.

¹⁴² *Ibidem*, p. 7.

abrió una ventana de oportunidad para la Unión Europea?, ¿por qué Rusia, que bajo la presidencia de Putin resurge como poder regional, no buscó encabezar las negociaciones?

Como se ha analizado anteriormente, fue Estados Unidos el que inició el programa nuclear iraní, a través de cooperación con el régimen del Shah Reza Phalavi. Tras la Revolución Iraní las relaciones entre estos dos países se complicaron y se detuvieron casi por completo. A inicios del siglo XXI y tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos llevó a cabo una política de contención contra Irán, ya que la guerra en Irak contra Saddam Hussein también tenía como objetivo llevar la nueva democracia iraquí a Irán.¹⁴³

Los efectos de esta política estadounidense fueron contraproducentes ya que los políticos chiíes en Irak, apoyados por Teherán, lograron la victoria en las elecciones iraquíes, dejando a Irán como la principal influencia de Irak. En 2002, durante su discurso del Estado de la Unión (*Union Address*), el entonces presidente George W. Bush introdujo el concepto del “Eje del Mal”, para agrupar a los países enemigos de EEUU, entre los que incluyó a Irán.¹⁴⁴

La guerra en Afganistán (2001) y la posterior guerra en Iraq (2003), mantuvieron a Estados Unidos enfocado en esa zona del Medio Oriente y dejó solo acciones diplomáticas para Irán, expresadas principalmente en sanciones comerciales. Adicionalmente, la desconfianza y descrédito de Irán para con Estados Unidos hizo complicado cualquier intento de encabezar las negociaciones.

Para Rusia, el apoyo al programa nuclear iraní y al gobierno de Teherán es una manera de ejercer su influencia en el Medio Oriente y contener a los aliados de Estados Unidos en la región, como Turquía (que posee bases de la OTAN) y Arabia Saudita. Rusia siempre ha visto la apertura de Irán para que inspectores de la AIEA revisen sus instalaciones nucleares, como un gesto de transparencia y buena voluntad.¹⁴⁵

El apoyo de Rusia a Irán incluye entrenamiento de científicos iraníes en Rusia y la construcción de la planta nuclear de Bushehr en territorio iraní. En octubre de 2007 el

¹⁴³ Karim Sadjadpour y Behnam Taleblu, “Irán en Oriente Medio: Aprovechando el caos”, en *Policy Brief Journal*, núm. 126, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, mayo 2015, p. 3.

¹⁴⁴ Shannon N. Kile, *op. cit.*, p. 64

¹⁴⁵ Ronald Dannreuther y Luke March, *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*, Routledge, Nueva York, 2010, p. 215.

presidente ruso Vladimir Putin, realizó una visita a Teherán y acordó la entrega de 82 toneladas de uranio enriquecido para la operación de Bushehr.¹⁴⁶

Sin embargo, Rusia muestra una política pragmática y no ideológica hacia Teherán, así quedó evidenciado en una de las votaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2006, en donde votó a favor de una resolución que obliga al gobierno iraní a suspender el enriquecimiento de uranio (enriquecido localmente en la República Islámica con materiales comprados a socios occidentales), de lo contrario se aplicarían una serie de sanciones económicas.¹⁴⁷

Ante un probable descrédito de Estados Unidos y del E3, Rusia decidió sentarse a la mesa de negociaciones del programa nuclear iraní, pero no liderar las rondas de negociación. Adicionalmente, el voto en el Consejo de Seguridad para aprobar las sanciones a Irán, provocó una fisura en las relaciones ruso-iraníes.

En este complicado escenario político del programa nuclear iraní se desarrollan las acciones diplomáticas de los miembros del E3 y se muestra, por primera vez, las nuevas capacidades que el Tratado de Lisboa le concede a la Alta Representante de Relaciones Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton. Es ella la que toma la iniciativa de forjar acuerdos al interior de la Unión Europea para que el E3 represente a dicho organismo en la mesa de negociaciones. Además de lograr acuerdos fuera de la Unión, que consiguieron sentar a Irán y al resto de los países del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Estados Unidos y Rusia) en una misma mesa de negociaciones.

3.1.3. La Estrategia

Como se ha mencionado, previo al Tratado de Lisboa (en vigor desde 2009), las negociaciones del programa nuclear iraní eran llevadas a cabo por el E3 y el entonces Alto Representante de la PESC Javier Solana, sin embargo, no fueron fructíferas. Principalmente por la incapacidad de Solana de atraer a Estados Unidos y al resto de los actores involucrados a la negociación.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 218.

¹⁴⁷ Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1696 SC/8792*, 31 de julio de 2006, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2006/sc8792.doc.htm>

Tras la ruptura de las negociaciones entre el E3 y la República Islámica en 2005, se inicia un período en el que el programa nuclear de Irán continúa sin contratiempos. La comunidad internacional solo observa con preocupación y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emite, en 2006, la Resolución 1696, en donde demanda al gobierno iraní la suspensión de su proceso de enriquecimiento de uranio: “Irán debe suspender todas sus actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, incluyendo investigación y desarrollo, para ser verificado por la Agencia Internacional de Energía Atómica”.¹⁴⁸

El Alto Representante Solana consigue que la Unión Europea quede incluida en la redacción final de esta resolución, como el actor que coordina al resto de los actores, con el propósito de solucionar el asunto en cuestión: “(el Consejo de Seguridad) apoya las propuestas de China, Francia, Alemania, la Federación Rusa, el Reino Unido y Estados Unidos, con el apoyo del Alto Representante de la Unión Europea(...)”¹⁴⁹

Irán se defiende amparándose en el Tratado de No Proliferación Nuclear, que le concede derecho a desarrollar un programa nuclear para fines pacíficos, y desacata la resolución. El Consejo de Seguridad reacciona emitiendo la Resolución 1737, en diciembre del mismo 2006, que establece una serie de sanciones a la República Islámica por fallar en detener su programa nuclear.

Dichas sanciones prohíben a todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, la comercialización y transferencia de materiales y tecnología nuclear a Irán y ordenan el congelamiento de las actividades de empresas extranjeras en Irán, relacionadas con el programa nuclear.¹⁵⁰

En 2006 los miembros permanentes no europeos del Consejo de Seguridad de la ONU (Estados Unidos, China y Rusia) se unieron a los países del E3 para negociar una solución con Irán, a este grupo se le conoce como P5+1 *Power Five plus One* (literalmente: Los cinco poderes más uno). Después de las mencionadas resoluciones, el Consejo de Seguridad emitió otras cinco entre 2007 y 2010 concernientes a Irán, que endurecieron las sanciones al país islámico. El P5+1 tuvo acercamientos infructuosos con Irán en ese período. Un año después,

¹⁴⁸ *Ibidem*, punto 2.

¹⁴⁹ *Ibidem*, punto 4.

¹⁵⁰ Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1737 SC/8928*, 23 de diciembre de 2006, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1737-2006.pdf

en 2007, la Unión Europea estableció su primer paquete de sanciones contra Irán, adicional a las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad.¹⁵¹

En 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y las nuevas facultades que éste otorgó a la posición del Alto Representante, además de la designación de Catherine Ashton como titular de dicha oficina, la PESC iniciaría una etapa intensa de liderazgo en las negociaciones con Irán.

El gobierno iraní vio con entusiasmo a la nueva Alta Representante, ya que podría representar la reanudación de las negociaciones. En 2010, Ashton decide realizar un acercamiento con el gobierno de la República Islámica y envía una carta por canales diplomáticos, donde propone al presidente Ahmadinejad una reunión con el P5+1. En un inicio, la posición iraní se mostró rígida, ya que el negociador nuclear en jefe del gobierno de Irán, Saeed Jalili, envió tres preguntas a la AR como condición *sine qua non* para la reanudación de las negociaciones:¹⁵²

- 1- ¿El diálogo propuesto es con el ánimo de encontrar cooperación e interacción? ¿o es una continuación de la confrontación de los derechos de la nación iraní?
- 2- ¿Estará usted regida por la lógica del diálogo, la cual requiere evadir cualquier amenaza o presión?
- 3- ¿Cuál es su clara y franca opinión acerca de las armas nucleares del régimen sionista? (en clara referencia al gobierno de Israel).

La AR no emitió una respuesta oficial a dichas preguntas, pero el ofrecimiento de discutir esos temas y principalmente el programa nuclear de Irán en un posible encuentro con el P5+1 hizo posible que el gobierno de la República Islámica aceptara una reunión en Ginebra, Suiza el 6 y 7 de diciembre de 2010. Días previos a las negociaciones, el

¹⁵¹ Diario Oficial de la Unión Europea EUR-Lex, *Reglamento del Consejo respecto a las medidas restrictivas contra Irán 423/2007*, 19 de abril de 2007, disponible en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e42daab8-6053-4e34-bcbe-37feb995d605/language-es>

¹⁵² Sasan Fayazmanesh, *Containing Iran: Obama's policy of Tough Diplomacy*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, 2013, p. 251.

negociador nuclear de Irán Saeed Jalili anunció que su país había logrado la autosuficiencia en la obtención del *yellow cake*.¹⁵³

La AR Ashton había conseguido la reanudación de las negociaciones con Irán, pero el verdadero reto era mantener dichas conversaciones y sobre todo, avanzar en un posible acuerdo. Como se esperaba, la reunión de Ginebra no produjo ningún resultado importante. Ya que meses antes, un virus informático, que se conocería como *Stuxnet* atacó la maquinaria de las instalaciones nucleares iraníes dañándolas permanentemente. Declaraciones de un experto informático¹⁵⁴ que estudió el virus, concluyeron que el programa nuclear iraní se atrasaría al menos dos años debido al ataque.

El gobierno iraní responsabilizó a los gobiernos de Estados Unidos e Israel por el ataque informático, por lo que, incluso antes de iniciar, las negociaciones ya estaban viciadas. Irán exigió que se respetara su derecho a desarrollar un programa nuclear y enriquecer uranio, como lo estipula el TNP, pero el P5+1 se negó a cumplir dicha demanda.

Después del fallido primer encuentro, Ashton se estableció claramente como la coordinadora y mediadora de las negociaciones, pero llamar a Irán de nuevo a negociar sería un reto mayor, ya que las acciones que Estados Unidos desarrollaba unilateralmente contra Irán, (como el caso de *Stuxnet*) sobre las que la AR no tenía control alguno, dificultarían aún más el proceso para llegar a un acuerdo.

La AR e Irán lograron concertar una segunda reunión con el P5+1, Ashton convenció a la parte iraní que se debían organizar rondas de negociaciones recurrentes para alcanzar un acuerdo satisfactorio, además el cambio en la presidencia de Estados Unidos en 2008, de George W. Bush y su política de cero negociación con Irán, al gobierno de Barack Obama y su política de apertura y participación activa en las negociaciones, hacía más atractivo para la República Islámica el tener rondas de negociación con el P5+1.

Finalmente, en enero de 2011 en Estambul, Turquía se realizó la cuarta reunión entre el P5+1 e Irán (segunda reunión presidida por Ashton como AR) y a pesar de los esfuerzos diplomáticos de Ashton, la reunión fue un fracaso, así lo narra la propia AR en la declaración final publicada al concluir las negociaciones: “Vinimos aquí con propuestas específicas que

¹⁵³ Nombre con el que se conoce al polvo concentrado de uranio, que es necesario para iniciar el proceso de enriquecimiento. Previamente, Irán tenía que comprar el uranio enriquecido a sus socios occidentales, pero las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad impedían que se comerciaran dichos productos con Irán.

¹⁵⁴ Declaraciones del experto en informática alemán, Ralph Langer, en: Sasan Fayazmanesh, *op. cit.*, p. 268.

construirán la confianza mutua (...) Esperamos haber detallado esas ideas en una discusión constructiva. Pero se hizo evidente que el lado iraní no estaba listo para esto, a menos que aceptáramos las pre-condiciones relacionadas con el derecho al enriquecimiento y el levantamiento de las sanciones. Esta no es la conclusión que yo esperaba”.¹⁵⁵

Hasta ese momento, la AR había realizado consultas a ambas partes negociadoras antes de la reunión de Estambul. Sin embargo, Irán se sentía atacado injustamente en dos flancos: el diplomático (sanciones) y el informático (*Stuxnet*), por lo que su postura en las negociaciones era rígida e inamovible. Estos flancos de ataque tenían un común denominador: Estados Unidos.

Poco después de la reunión de Estambul, Estados Unidos empezó a presionar a los gobiernos europeos para que endurecieran, aún más, las sanciones contra Irán, incluyendo el congelamiento de activos de algunos oficiales iraníes por las violaciones de la República Islámica a los derechos humanos.¹⁵⁶

La labor diplomática de Ashton se dificultaba de manera notable, cualquier acuerdo que ella lograra con Irán se desplomaba en cuanto Estados Unidos realizaba acciones unilaterales en contra del país islámico, justo ahí radicaba una de las debilidades más evidentes de la Alta Representante, ya que tenía enorme poder de convocatoria para sentar a Irán y al P5+1 a negociar, pero no podía garantizar que los seis países del grupo se limitaran a tomar decisiones en las negociaciones y no fuera de ellas, como lo hizo en más de una ocasión Estados Unidos.

Ashton necesitaba llegar a acuerdos con el poderoso Departamento de Estado de EEUU, dirigido entonces por la Secretaria Hillary Clinton, para que sus posturas y propuestas respecto a Irán (que incluían el tema de las sanciones), se discutieran con el resto de los países del P5+1 y posteriormente con Irán en la mesa de negociaciones, con lo cual se evitaría que EEUU tomara acciones unilaterales que afectaran a Irán cada vez que fracasara una ronda de negociaciones.

En noviembre de 2011, la Agencia Internacional de Energía Atómica emitió un reporte sobre el estado del programa nuclear iraní, en donde se detalla el potencial nuclear para fines bélicos de las actividades realizadas por Irán en sus instalaciones:

¹⁵⁵ Sasan Fayazmanesh, *op. cit.*, p. 272.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 273.

“La información obtenida (por la AIEA) indica que Irán ha llevado a cabo actividades relevantes para el desarrollo de un dispositivo explosivo nuclear (...) tales como la creación de una red clandestina de información para la construcción de armas nucleares, así como el desarrollo de un plan para la producción de material nuclear, que lo llevaría a una etapa incipiente en el diseño de un arma nuclear.”¹⁵⁷

La respuesta de la Unión Europea a este informe acercó a la PESC al posicionamiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ya que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión (presidido por la misma Ashton), aprobó el endurecimiento de sanciones contra Irán, particularmente en el campo energético, al autorizar un embargo al petróleo iraní, prohibiendo la importación de crudo a los 28 países del bloque europeo, atacando la principal fuente de exportaciones de la República Islámica.¹⁵⁸

Tras años de negociaciones con Irán, primero lideradas por Javier Solana y posteriormente por Catherine Ashton, la posición de la Unión Europea y Estados Unidos se alineaba de manera casi total (aunque nunca fue del todo distinta, si tuvo diferencias como las señaladas anteriormente). En este punto, la estrategia de la PESC se había transformado de negociaciones exhaustivas que buscaran un beneficio mutuo a negociaciones de contención. “De esta manera, las sanciones dejaron de ser una estrategia diplomática de persuasión, para convertirse en un fin en sí mismas”.¹⁵⁹

Las sanciones, ahora endurecidas, empezaron a tener un impacto negativo en la economía iraní, particularmente en el sector privado, también se inició un progresivo deterioro de los servicios básicos de la población y un incremento de la inflación y el desempleo.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Agencia Internacional de Energía Atómica, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Informe del Director General GOV/2011/65*, punto 43, 2011, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>

¹⁵⁸ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo respecto a Irán*, enero de 2012, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf

¹⁵⁹ Bernd Kaussler, *Iran's Nuclear Diplomacy: Power politics and conflict resolution*, Routledge, Nueva York, 2014, p. 5.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 98.

La Unión Europea, a través de la Alta Representante, logra concretar tres rondas de negociaciones con Irán: la reunión de Estambul en abril de 2012, la de Bagdad en mayo y posteriormente la de Moscú en junio del mismo año.

La AR endureció la postura de la Unión Europea, ya que ninguna de las sanciones impuestas por la Unión sería levantada hasta que Irán diera muestras de progresos y compromiso en el seguimiento de las propuestas que el P5+1 hizo al país islámico en dichas negociaciones. A partir de ese momento, Ashton estableció las duras sanciones como único medio de negociación posible con Irán.

La postura iraní se flexibilizó, al menos en las negociaciones, durante las tres rondas del 2012 no se alcanzaron acuerdos concretos, pero sí un acuerdo marco que ofrecía suavizar las sanciones a Irán. En 2013, una nueva negociación se lleva a cabo en febrero, en Almaty, Kazajistán, ahí el P5+1 ofrece un nuevo paquete de propuestas a Irán, que básicamente eran las mismas que le había ofrecido en 2012, pero con algunas modificaciones, entre lo más relevante está: relajamiento de las sanciones a cambio de suspender el enriquecimiento de Uranio mayor al 5%.

El ánimo que los negociadores tuvieron al concluir la ronda de Almaty lo resume la Alta Representante Ashton en una declaración de prensa: “Pusimos lo que llamamos una propuesta de construcción de confianza en la mesa (...) El sentimiento hoy en Almaty es que ahora inicia el proceso para que se examine esta propuesta”.¹⁶¹

En junio de 2013 tienen lugar las elecciones presidenciales en Irán y Hassan Rouhani se convierte en presidente de la República Islámica, Rouhani fue negociador en jefe del programa nuclear de Irán y un experto en el tema. La situación de las negociaciones cambia sustancialmente desde que él asume la presidencia.

Desde el inicio del año 2013, hubo un sutil cambio en la parte iraní, por primera vez en años de negociaciones, la postura de la República Islámica parecía flexibilizarse. Este cambio se inició en los últimos meses del gobierno de Ahmadinejad y se convirtió en hechos concretos durante el primer año de gobierno de Rouhani.

¹⁶¹ Delegación de la Unión Europea en la Organización de las Naciones Unidas, *Statement by the EU HR Ashton following the E3+3 talks with Iran in Almaty, 2013*, disponible en: <http://eu-un.europa.eu/statement-by-eu-hr-ashton-following-e33-talks-with-iran-in-almaty/>

El motivo de estos cambios fue un reenfoque de la situación que llevó a cabo el Ayatola Supremo Jamenei, la crisis económica de Irán agravada por las sanciones y la procuración de la supremacía religiosa chiita en el Medio Oriente, así como cambios en las élites de poder del país islámico, concluyeron en la victoria de Rouhani y en la disposición para llegar a un acuerdo con occidente.¹⁶² Aunque ello no significa que las demandas iraníes hayan cambiado.

La intensidad de las negociaciones en 2013, con tres rondas llevadas a cabo entre octubre y noviembre en Ginebra, Suiza produjo finalmente el denominado *Joint Plan of Action* (Plan de Acción Conjunta –PAC-)¹⁶³ el 24 de noviembre de ese año. Tras ocho años de intensas negociaciones, se logró la firma de un plan que definía la ruta a seguir para lograr un acuerdo constructivo con Irán. El PAC fue firmado por el negociador iraní Javad Zarif y Catherine Ashton como líder del grupo negociador del P5+1.

Los puntos más relevantes del PAC son los siguientes:¹⁶⁴

El PAC establece un período de seis meses para elaborar un acuerdo marco respecto al programa nuclear iraní. En dicho período la República Islámica de Irán se compromete a lo siguiente:

- No enriquecerá uranio más allá de 5%.
- El uranio enriquecido (mayor al 5%) existente será diluido.
- No se adecuarán instalaciones nucleares existentes para enriquecer uranio a niveles mayores a 5%.
- Acceso a todas las instalaciones nucleares iraníes por parte de los inspectores de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

A cambio, los países integrantes del P5+1 se comprometen a otorgar a la República Islámica de Irán lo siguiente:

- Suspensión del embargo al petróleo iraní.
- Suspensión del embargo de metales preciosos iraníes.

¹⁶² Seyedamir Hossein, “A comprehensive Nuclear Deal with Iran: Not mission impossible”, en: *Middle East Brief*, núm. 85, Brandeis University, Waltham, octubre de 2014, p. 2.

¹⁶³ También conocido como “Acuerdo Interino del 2013”.

¹⁶⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Joint Plan of Action (between the Islamic Republic of Iran and the E3+3)*, noviembre de 2013, disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf

-Garantía de no levantar nuevas sanciones hacia Irán por parte de la Unión Europea y el Consejo de Seguridad de la ONU.

El PAC establece la creación de una comisión conjunta del P5+1 e Irán para vigilar el cumplimiento de estas medidas durante el período de seis meses acordado. En la declaración de prensa posterior su firma, la Alta Representante Ashton dijo:

Después de intensas negociaciones, hoy hemos alcanzado un acuerdo que fija la ruta para alcanzar una solución duradera y exhaustiva (...) esta solución incluirá un programa de enriquecimiento de uranio definido por ambas partes negociadoras, con límites prácticos y medidas de transparencia que aseguren la naturaleza pacífica del programa.¹⁶⁵

El PAC entró en vigor el 20 de enero de 2014. El reporte de la Agencia Internacional de Energía Atómica de julio de ese año confirma que, tras las inspecciones realizadas a todas las instalaciones nucleares del país islámico, Irán está cumpliendo con los acuerdos contraídos en el PAC.¹⁶⁶ El éxito en el cumplimiento de Irán, lleva a las partes negociadoras a extender el acuerdo hasta noviembre de 2014 y de manera simultánea continuar las negociaciones para llegar a un acuerdo final.

Una segunda extensión del PAC se aprobó hasta el 30 de junio de 2015, fecha en la que se pretendió tener el acuerdo final con Irán. Con pequeñas demoras, Irán continúa llevando a cabo los compromisos contraídos.

En noviembre de 2014, Catherine Ashton culminó su mandato como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo Europeo nominó a la italiana Federica Mogherini como la siguiente AR y fue ratificada por el Parlamento Europeo. Mogherini entró en funciones el 1 de noviembre del mismo año.

Las negociaciones continuaron de manera intensa en Suiza, entre marzo y abril de 2015, fundamentalmente acerca de aspectos técnicos del programa nuclear iraní. El 2 de

¹⁶⁵ Delegación de la Unión Europea en la Organización de las Naciones Unidas, *Iran nuclear deal: Historic breakthrough*, 2013, disponible en: <http://eu-un.europa.eu/iran-nuclear-deal-historic-breakthrough/>

¹⁶⁶ Agencia Internacional de Energía Atómica, *Status of Iran nuclear programme in relation to the Joint Plan of Action. Informe del Director General GOV/INF/2014/16*, julio de 2014, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2014-16.pdf>

abril, Mogherini y Zarif anuncian haber llegado a un Acuerdo Marco entre el P5+1 y la República Islámica. El Acuerdo Marco encontró soluciones a problemas presentados en los puntos del PAC y estableció las bases para la firma de un acuerdo final.

En la declaración de prensa de la AR Mogherini se destaca: “Puesto que Irán busca un programa nuclear con fines pacíficos, su capacidad de enriquecimiento, su nivel de enriquecimiento y almacenamiento serán limitados por períodos de tiempo específicos. No habrá otra planta de enriquecimiento aparte de Natanz.” En el Acuerdo Marco se establece que se buscará tener un Acuerdo Final antes del 30 de junio de 2015 (fecha en la que se vence la extensión del PAC).¹⁶⁷

Finalmente, las partes negociadoras deciden reunirse en Viena, Austria el 14 de julio de 2015, el propósito: la firma del Plan de Acción Conjunto y Completo –PACC- (*Joint Comprehensive Plan of Action*) con Irán, que es el acuerdo final alcanzado entre el P5+1 y la república islámica tras una década de negociaciones.

El PACC oficializó los compromisos que ambas partes tenían en los acuerdos parciales suscritos anteriormente (Plan de Acción Conjunto de 2013) y estableció los plazos sobre los cuales sería regido el programa nuclear de Irán. Uno de los temas pendientes de los acuerdos previos era el levantamiento de las sanciones del Consejo de Seguridad, esto quedó resuelto en el PACC, al señalar que, tras una resolución del CS que reconociera al PACC como el camino a seguir para garantizar el programa nuclear pacífico de Irán, las sanciones serían levantadas. Lo que ocurrió el 20 de julio de 2015 en la Resolución 2231 del CS de las Naciones Unidas, reconociendo al Plan de Acción Conjunto y Completo firmado en Viena ese año. La AR Mogherini y el negociador iraní Javad Zarif designaron el 16 de enero de 2016 como la fecha de implementación del PACC, tras una inspección favorable de la AIEA a las instalaciones nucleares iraníes.

¹⁶⁷ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Joint Statement by the EU HR Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif*, abril de 2015, disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3477/joint-statement-eu-high-representative-federica-mogherini-and-iranian-foreign-minister-javad_en

3.1.4. Valoración de la influencia de la UE

La Unión Europea no era un actor que se involucrara de manera frecuente en situaciones duras de seguridad planetaria¹⁶⁸, como lo es el sensible tema de la proliferación nuclear. El punto de inflexión se produjo cuando tres países europeos (Francia, Reino Unido y Alemania), decidieron negociar directamente con Irán para encontrar una solución a su problema nuclear, en octubre de 2003.

Desde esa fecha en adelante, la capacidad y *expertise* mostrado por la diplomacia europea fue notable, particularmente por lo complicado del caso en cuestión y por la inflexibilidad de su contraparte negociadora (Irán). Además, la Unión hizo uso de la coerción de una manera inteligente y flexible cuando tuvo margen de maniobra.

Los fundamentos de la diplomacia coercitiva, según los define Alexander L. George, son la demanda, la amenaza y el tiempo de cumplimiento. Básicamente se trata de hacer una demanda específica a un oponente, cuyo objetivo es detener o impedir la realización de una acción. La demanda irá siempre acompañada de una amenaza (que puede ser de naturaleza diversa). “La idea general de la diplomacia coercitiva, es reforzar la demanda hecha al adversario con una amenaza que lo castigará en caso de incumplirla, pero esta amenaza debe ser creíble y lo suficientemente potente como para persuadirlo”.¹⁶⁹

La demanda se convierte en un requerimiento, sin el cual no se retirará la amenaza. Sin embargo, es necesario que la amenaza sea legítima y creíble y que exista un límite de tiempo o una presión temporal para que la diplomacia coercitiva surta el efecto deseado en el adversario. Esta amenaza es, de hecho, una expresión de la influencia de un actor sobre otro en la sociedad internacional y según K.J. Holsti pueden ser de dos tipos: ¹⁷⁰

“Las amenazas positivas como: el aumento de aranceles, un boicot o embargo comercial y las amenazas de privación donde la amenaza consiste en dejar de enviar ayuda internacional a determinado Estado o quitarle algunas ventajas que tiene en aspectos comerciales, como tasa arancelaria preferencial etc.”

¹⁶⁸ Aunque algunos de sus países miembros si se involucraban en este tipo de situaciones, pero de manera individual, como ha acontecido con Francia y Reino Unido en el Consejo de Seguridad de la ONU.

¹⁶⁹ Alexander L. George, *Forceful persuasion: coercive diplomacy as an alternative to war*, United States Institute for Peace, Washington, 1997, p. 4.

¹⁷⁰ Kalevi J. Holsti, *International Politics, op. cit.*, pp. 125-126.

Como se ha analizado anteriormente, las negociaciones de Europa con Irán iniciaron con el E3 que no representaba a la Unión Europea, sino solamente a los intereses propios de tres Estados miembros. La iniciativa tomada por estos Estados funcionó brevemente, pero su incapacidad para llegar a una solución se hizo patente tras el rompimiento de las negociaciones con Irán. Aunque Francia, Reino Unido y Alemania tenían como objetivo común conseguir la suspensión del programa nuclear de Irán, cada Estado tenía intereses diferentes en el país de Oriente Medio, como se señala en el subtema 3.1.2.

La diplomacia coercitiva utilizada por el E3 fue ineficaz, ya que Irán nunca sintió una presión fuerte por parte de los tres Estados negociadores, ciertamente, representaban importantes inversiones y destino de exportaciones para la República Islámica, pero se podía prescindir de ellos, ya que Rusia, China, el resto de los Estados europeos y algunos Estados del Medio Oriente podían sustituirlos.

Es en ese escenario, en el que Irán decide reactivar su programa nuclear en 2005 bajo la presidencia de Mohamed Ahmadinejad. Los motivos de la República Islámica para llevar a cabo estas acciones iban más allá de los que delineó el Shah Reza Phalavi (encontrar una fuente de energía alternativa al petróleo), ahora tenían que ver con la realidad inmediata de Irán, al temer una invasión estadounidense desde el oeste en Turquía (miembro de la OTAN), desde el sur: la flota de la marina estadounidense en el Golfo Pérsico y desde el este: Afganistán (en control de Estados Unidos). Posiblemente, Irán pretendía asegurar su territorio de Israel (un Estado con armas nucleares no firmante de TNP), a través de la disuasión nuclear con el país hebreo. ¿Por qué entonces preocuparse por el programa nuclear iraní en la Unión Europea, más allá de los temas económicos y comerciales?

Precisamente por el complejo sistema político de la República Islámica, cuyo origen teocrático hace prácticamente impredecibles sus decisiones, al tener en el Ayatola Supremo a su principal tomador de decisiones, independientemente del gobierno en turno. Es decir, un sistema que está influido por la lucha religiosa del Medio Oriente entre las facciones chiita y sunita.

Si Irán logra tener armamento nuclear, los países de la Unión Europea podrían ser blanco de un ataque al estar geográficamente cercanos al país islámico. Por estas razones, el

tema iraní es llevado al Consejo de Seguridad de la ONU en 2006, que impone sanciones al país de Medio Oriente.¹⁷¹

A continuación se valorará la influencia que la Unión Europea tuvo en las negociaciones del programa nuclear de Irán; a través del análisis de aspectos predeterminados. Todo lo anterior se basa en los estudios desarrollados por K.J. Holsti en cuanto a valoración de la influencia se refiere. Este autor define la influencia como “la capacidad de un actor de controlar el comportamiento de otros, que va desde sanciones económicas hasta varias formas de intervención armada y castigos”.¹⁷² Sin embargo, la influencia involucra mucho más que el aspecto del control, debido a las múltiples relaciones que se crean entre el actor influyente y el influenciado.

~ Objetivos ~

Desde el inicio de las negociaciones, la Unión Europea mantuvo como objetivo principal el encontrar un acuerdo exhaustivo y de largo plazo con Irán, que construyera confianza internacional y que permitiera a la República Islámica el desarrollo de un programa nuclear con fines pacíficos.¹⁷³ Y aunque no lo expresa de manera oficial, normalizar y continuar el comercio entre Irán y la UE era un objetivo secundario del involucramiento de la Unión en las negociaciones. De hecho, el comercio bilateral (que de acuerdo con el Derecho Comunitario es potestad de la Comisión Europea), fue uno de los primeros obstáculos que la Unión tuvo que sortear para presentarse con una sola voz en las negociaciones con Irán.

Tras el rompimiento de las negociaciones entre el E3 y la República Islámica, existió una confrontación dentro de la UE, entre la Comisión Europea y el Consejo Europeo. La Comisión deseaba continuar con las negociaciones del Acuerdo de Cooperación y Comercio con Irán, que habían comenzado el año anterior y no vincularlo con el tema nuclear. Por otra parte, el Consejo Europeo deseaba imponer sanciones comerciales al país islámico e interrumpir las negociaciones del Acuerdo. Finalmente, el Consejo ganaría el debate y en

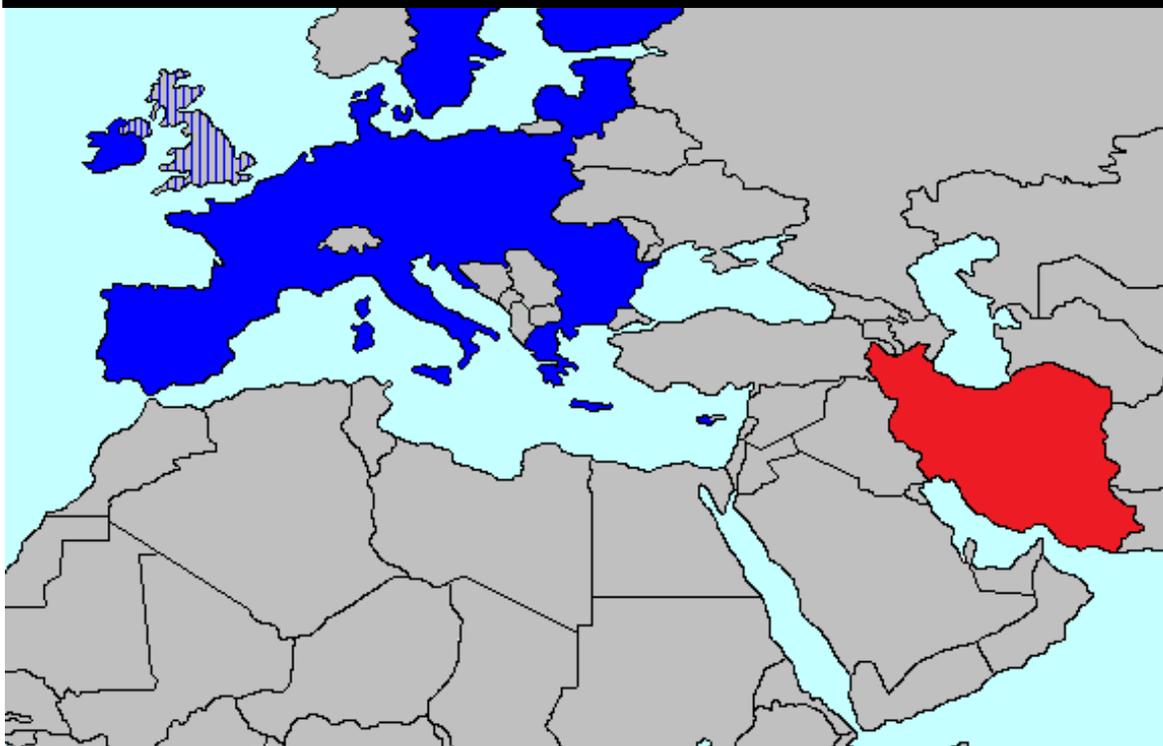
¹⁷¹ Véase subtema 3.1.3. *La Estrategia*, p. 49.

¹⁷² Kalevi J. Holsti, *International Politics, op. cit.*, p. 118.

¹⁷³ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo respecto a Irán*, 2012.

agosto de 2005 las negociaciones del Acuerdo Comercial con Irán fueron suspendidas indefinidamente.¹⁷⁴

Mapa 2. Ubicación geográfica de Irán con respecto a la Unión Europea.



Fuente: Elaboración propia.

Plantilla de imagen en blanco extraída de Creative Commons para uso público, disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Blank_maps_of_the_European_Union

Simbología:

- ◆ Unión Europea
- ◆ República Islámica de Irán
- ▨ Reino Unido: en proceso de salida de la Unión Europea
- ◆ Países no miembros de la Unión Europea

Los mencionados obstáculos internos que la UE resolvió previo al inicio de las negociaciones que encabezó la Alta Representante, demuestran el compromiso de la Unión para cumplir con los objetivos fijados respecto al programa nuclear iraní. Ahora, la reanudación del Acuerdo comercial dependerá del cumplimiento de los requerimientos del P5+1 como condición *sine qua non*.

¹⁷⁴ Comisión Europea, “Comercio con Irán”, en: sitio web oficial de la Comisión Europea, 8 de septiembre de 2016, disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>

~ Costos ~

En 2003, cuando el E3 decidió iniciar las negociaciones con Irán, estos tres países ponderaron que los beneficios de negociar serían mayores que los costos. Un error de análisis hizo que el E3 estimara que era relativamente sencillo lograr un acuerdo con la República Islámica y continuar con una próspera relación diplomática y comercial entre ese país y la UE.

Con el rompimiento de las negociaciones entre el E3 e Irán en 2005, se hizo evidente que el país islámico no temía a las amenazas de su contraparte negociadora y que el E3 no tenía el peso político necesario para llevar a cabo dicha tarea. Cuando la Unión Europea emite su primer paquete de sanciones en 2007¹⁷⁵ se provoca una restricción comercial casi total entre Irán y la UE, generando pérdidas económicas que fueron costos que la Unión decidió tomar de manera oficial, dando cumplimiento a los compromisos asumidos en el Consejo de Tesalónica, Grecia (*En inglés: Thessaloniki*) contenidos en la “Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva”.¹⁷⁶

Los beneficios que tendrían estos costos se traducirían en un liderazgo internacional de la Unión a través de su acción exterior; una presencia fuerte en el Medio Oriente y mostrar el compromiso de la UE con la paz y la prosperidad mundial. En el ámbito de la seguridad, garantizarían el desarrollo de un programa nuclear pacífico de Irán, lo que reforzaría la seguridad europea. Además, una vez logrado el acuerdo, las relaciones comerciales con Irán se podrían reanudar e incluso profundizar.

~ Protagonismo ~

El protagonismo del E3 primero, y luego de la Unión Europea en las negociaciones con Irán es indiscutible, así lo demuestra la cronología de los hechos. Podría argumentarse que fueron las circunstancias las que otorgaron a la UE el protagonismo y liderazgo en estas negociaciones, ya que Estados Unidos se encontraba envuelto en su “guerra contra el terrorismo” en Afganistán e Irak, además de que dicho país no tenía relaciones diplomáticas

¹⁷⁵ Véase subtema 3.1.3. *La Estrategia*, p. 49.

¹⁷⁶ Consejo de la Unión Europea, *EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction*, diciembre de 2003, disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT>

con Irán desde 1979 año en que cayó el régimen del Shah. El entonces presidente George W. Bush, no estaba dispuesto a cambiar esta situación.

Por otro lado, China aún no se involucra en los grandes problemas mundiales como líder negociador, a excepción de sus disputas regionales inmediatas como el caso de Taiwan, el Tíbet o sus reclamaciones insulares en el Mar de China. Rusia tiene una política pragmática hacia Irán,¹⁷⁷ lo que no convierte a dicho país en un socio de confianza para la República Islámica, a pesar del buen estado de sus relaciones diplomáticas y comerciales.

Así, la Unión Europea aparece como el único actor lo suficientemente influyente como para encabezar las negociaciones. Sin embargo, desde el punto de vista de esta investigación, la ventana de oportunidad que se abrió para la UE en este tema, lejos de minar su influencia (al considerarlo la única alternativa mundial que quedaba disponible para negociar), la refuerza en gran medida.

La Unión supo desde un principio cuáles eran sus limitantes diplomáticas, siendo la principal el hecho de que no se podría llegar a ningún acuerdo exhaustivo con Irán sin la presencia de Estados Unidos en la mesa de negociaciones. Puesto que una invasión o ataque de EEUU era una de las principales preocupaciones de Irán.

Por tal razón, se debía esperar a que se produjera un cambio en la presidencia de EEUU, puesto que la postura de Bush era inflexible respecto al país islámico. Ese cambio llegó con la presidencia de Barack Obama en 2009. Ese mismo año la Alta Representante Catherine Ashton entró en funciones.

El gran logro de la AR fue convencer a Estados Unidos de que participaran de manera activa con el P5+1¹⁷⁸ y por lo tanto, garantizar a Irán que su derecho a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos (como lo contempla el TNP) sería respetado. Además de asegurar que EEUU no realizaría ninguna incursión armada a su territorio.

A juicio de este investigador, es en ese momento (diciembre de 2010)¹⁷⁹, en el que Ashton se legitima como la cabeza negociadora del P5+1 con Irán y de paso, establece a la Unión Europea como un actor capaz de liderar las más complejas negociaciones internacionales.

¹⁷⁷ Véase subtema 3.1.2. *Los Actores*, p. 45.

¹⁷⁸ E.U.A. participó en las negociaciones del P5+1 e Irán, encabezadas por el AR Solana. Pero su postura era inflexible y meramente secundaria.

¹⁷⁹ Véase subtema 3.1.3. *La Estrategia*, p. 49.

La negociación diplomática, en sus vertientes de coercitiva y condicionada¹⁸⁰ fueron los recursos utilizados por la Alta Representante con Irán y como resultado se impusieron varias sanciones a la República Islámica.

Uno de los grandes aciertos de Ashton fue el considerar siempre a Irán como un actor de la sociedad internacional con plenos derechos y facultades, es decir, encabezar una negociación *vis a vis* con el país islámico. Esto se plasmó en el interés de la Unión Europea de que Irán pudiera desarrollar su programa nuclear únicamente con fines pacíficos (respetando el TNP) y no en la prohibición de dicho programa, que era la postura de Estados Unidos durante la administración Bush.

Las complejas negociaciones también pasaron por un intenso cabildeo al interior del P5+1 que Ashton llevó a cabo, en especial con EEUU, cuyas acciones unilaterales (como el endurecimiento de sanciones contra Irán), dificultaban que la AR llegara a acuerdos con la República Islámica, ya que ella pretendía representar al P5+1 en su conjunto; sin embargo, no era informada oportunamente de las acciones de dicho país respecto a Irán. Las agendas de la UE y de Estados Unidos finalmente se coordinaron en 2011 después del desacato del gobierno de Irán a las condiciones del P5+1.

La postura de la AR cambió de negociaciones que establecían sanciones como medio de persuasión a sanciones como único medio de negociación con Irán. La postura y comportamiento del régimen de Teherán demostraron ser impredecibles y poco comprometidas, en ese momento la diplomacia condicionada fue la única alternativa para proseguir las negociaciones. En este tipo de acciones se demuestra la capacidad de la acción exterior europea, que se adapta a las condiciones existentes para evitar el empantanamiento de las negociaciones. Estos sucesos desembocaron en la firma del acuerdo final denominado Plan de Acción Conjunto y Completo en 2015. Una victoria de la acción exterior europea.

Las lecciones aprendidas por la Unión Europea en el largo y complicado proceso de negociaciones del programa nuclear iraní mostraron que la acción exterior tiene fundamentos sólidos y que las herramientas que el Tratado de Lisboa otorga a la Alta Representante le

¹⁸⁰ Dichos conceptos operatorios son definidos al inicio del Capítulo 3 y al inicio del subtema 3.1.4 *Valoración de la influencia de la UE*.

permiten realizar acciones diplomáticas de manera más rápida y eficiente. El reconocimiento de otros países (los miembros no europeos del Consejo de Seguridad e Irán), a la acción exterior europea como mediador y líder de las negociaciones, reafirman el éxito de la Política Exterior y Seguridad Común.

Las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea en este caso en particular, han demostrado que el liderazgo en política exterior no está primordialmente basado en la capacidad militar, sino que la diplomacia utilizada de manera adecuada puede lograr acuerdos en situaciones sumamente complicadas. La Unión Europea desea ser un influyente actor en la política internacional a través de su acción exterior y con acciones como esta lo está consiguiendo.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la Unión era el de lograr un acuerdo exhaustivo con Irán que le permitiera desarrollar un programa nuclear pacífico y dicho objetivo se cumplió plenamente con la firma del Plan de Acción Conjunto y Completo el 14 de julio de 2015, por lo que, si se toman en cuenta las precisiones del concepto de influencia mencionadas con anterioridad, se puede concluir que, al conseguir que Irán aceptara dicho plan de acción, la Unión Europea ha logrado ejercer su influencia en el país islámico y en Medio Oriente. Además ha quedado acreditada ante la sociedad internacional como un actor responsable, útil y con capacidad negociadora.

3.2. Disenso en la PESC: el reconocimiento del Estado palestino

Los Estados aún son los principales actores de la sociedad internacional, debido a las características y atribuciones que solo éstos poseen, mismas que les permiten proteger y mantener a una comunidad nacional.¹⁸¹ Los fundamentos del Estado moderno se remontan a los Tratados de Westfalia de 1648, cuyos principios se incorporaron gradualmente al Derecho Internacional.

En la actualidad, una de las definiciones más aceptadas y concretas de un Estado, es aquella contenida en la Declaración de Montevideo de 1933, que en su artículo primero establece:

¹⁸¹ Kalevi J. Holsti, *Taming the Sovereigns*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004, p. 46.

“El Estado como persona del Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: (a) Población permanente; (b) Territorio determinado; (c) Gobierno y (d) Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.¹⁸²

El Estado legitima y fortalece a las naciones. Ciertamente existen naciones sin Estado, pero la falta del mismo provoca su vulnerabilidad y ausencia de representación oficial en la sociedad internacional, tal es el caso de la nación kurda, dispersada por varios Estados del Medio Oriente. Se puede entonces inferir que un Estado provoca que las naciones tengan más oportunidades para perdurar y desarrollarse.

En las actuales circunstancias de la sociedad internacional, el Estado parece estar amenazado por los otros actores que intervienen en dicha sociedad. Según Holsti, “el Estado está en proceso de cambio hacia su debilitamiento”,¹⁸³ sin embargo, este debilitamiento no es tan acelerado, ni tan profundo como se podría pensar.

La investigadora y analista internacional Susan Strange¹⁸⁴ afirma que las grandes corporaciones internacionales, que gozan de enorme poder económico, tienen el poder de “disciplinar” a los gobiernos de los Estados si estos no satisfacen sus necesidades, creando así gobiernos sometidos a los intereses de estas corporaciones. Holsti, encuentra un error fundamental en este tipo de afirmaciones, al asegurar que se confunde el término poder con el término autoridad.

Es decir, las corporaciones tienen el poder de provocar despidos masivos, desestabilizar ciertos sectores del mercado, condicionar apoyo económico etc., pero eso no las hace tener la autoridad para establecerse en un territorio de algún Estado por voluntad propia, autorizar leyes que respondan a sus intereses o leyes que reduzcan los impuestos que pagan a los gobiernos. La autoridad sigue recayendo en el Estado, que a través de su gobierno puede o no satisfacer las necesidades de las corporaciones.

El caso de la Unión Europea es interesante en cuanto a Estados se refiere. Para efectos de esta investigación y como se señala en el capítulo 1, punto 1.1., la Unión es una “suma de soberanías” mas no una “fusión de soberanías”. Cada Estado mantiene su soberanía, pero

¹⁸² Organización de Estados Americanos, *Convención sobre derechos y deberes de los Estados*, 1933, Artículo 1.

¹⁸³ Kalevi J. Holsti, *Taming the Sovereigns*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁴ Susan Strange, *The retreat of State: the diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

ha decidido ceder el ejercicio de facultades soberanas a las autoridades comunitarias en ciertos rubros. Este tema se oficializó al quedar plasmado en el Tratado de la Unión Europea el procedimiento para que un Estado miembro pueda retirarse de la Unión (Artículo 50), es decir, la soberanía nunca se entregó a las autoridades comunitarias, solo se les autorizaron facultades para ejercerla (en ciertos temas) a nombre de cada Estado miembro, pero sigue residiendo en dichos Estados, al punto de que cada uno puede retirar esas facultades a las autoridades comunitarias cuando lo decida y salir de la Unión.

Lo anterior ejemplifica y reafirma el poder e importancia de los Estados en la sociedad internacional, incluso en los procesos de integración más profundos y avanzados, como el caso de la Unión Europea. Por lo tanto, el interés de una nación de establecer su propio Estado y lograr el reconocimiento internacional es de suma importancia para garantizar tener una voz y participación activa en el plano mundial. El caso del reconocimiento del Estado palestino es uno de los temas más complicados de la agenda internacional, como se verá a continuación.

3.2.1. Antecedentes

Los antecedentes del Estado palestino pueden ser trazados hasta el final de la Primera Guerra Mundial y el Tratado de Versalles de 1919. Dicho tratado de paz puso fin a la mencionada guerra y entre otras cosas, repartió los territorios de los imperios vencidos (Imperio Alemán, Imperio Austro-Húngaro e Imperio Turco Otomano) entre los países vencedores. Uno de esos territorios, perteneciente al Imperio Turco Otomano fue Palestina, que a partir del Tratado de Versalles queda integrado al Imperio Británico bajo el nombre de Mandato de Palestina, auspiciado por la Sociedad de Naciones.

Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno británico emitió la Declaración de Balfur de 1917, en donde el Ministro del Exterior del Imperio Británico, Arthur James Balfur afirmaba que:

El Gobierno de Su Majestad ve de manera favorable el establecimiento de una casa nacional para el pueblo judío en Palestina y hará sus mejores esfuerzos para facilitar el logro de este objetivo, entendiendo claramente que no se hará

nada que perjudique los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías en Palestina (...).¹⁸⁵

El desarrollo de un violento antisemitismo en Europa central a fines del siglo XIX y principios del XX, aunado a la publicación de la Declaración de Balfur provocaron una continua afluencia de migrantes judíos a Palestina. El número de migrantes era tan alto, que el gobierno británico se vio obligado a publicar el “Libro Blanco” en 1939, que limitaba el número de migrantes judíos en 75, 000.¹⁸⁶

Tras la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto, surgió una fuerte presión sobre el Reino Unido para que reconociera a un Estado judío en Palestina, lo que provocó la negativa de los Estados árabes de la región. Durante los años siguientes, Reino Unido trató de encontrar una solución al establecimiento del Estado judío sin llegar a ningún acuerdo. Ante esta situación, el Reino Unido llevó el caso a la recién fundada Organización de las Naciones Unidas en 1947, que creó un comité especial para resolver el caso palestino.

El resultado fue el Plan de Partición de Palestina¹⁸⁷, contenido en la resolución 181 de la Asamblea General de la ONU que proponía la creación de dos Estados, uno árabe y uno judío en el territorio del Mandato de Palestina y dejar a las ciudades de Jerusalén y Belén bajo administración internacional. El Plan establecía también la retirada del Reino Unido y la terminación del Mandato en mayo de 1948. El rechazo de los países árabes al plan fue inmediato y una guerra civil inició dentro del Mandato de Palestina el día de la aprobación del plan.

El 14 de mayo de 1948 Ben Guiron, quien era el dirigente judío en Palestina, leyó la declaración de independencia del Estado de Israel. El día siguiente Estados Unidos y la Unión Soviética reconocieron a Israel.¹⁸⁸ Ese mismo día, varios países árabes entraron con sus

¹⁸⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, “The Balfur Declaration”, en: Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, 14 de octubre de 2016, disponible en:

<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20balfour%20declaration.aspx>

¹⁸⁶ G. Ang, *¿Dónde, Cuándo y Cómo sucedió?*, *Reader's Digest*, Ciudad de México, 2002, p. 376.

¹⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Resolution adopted on the report of the Ad hoc Committee of the Palestinian question A/RES/181*, noviembre de 1947, disponible en:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>

¹⁸⁸ G. Ang, *op. cit.*, p. 375.

ejércitos al territorio israelí e iniciaron lo que se conocería como la Guerra Árabe-Israelí de 1948.

La victoria fue para Israel, que incluso ocupó más territorio del que pertenecía al antiguo Mandato, Egipto se quedó con la Franja de Gaza y Jordania con la región de Cisjordania. El Estado de Israel firmó armisticios con ambos Estados en 1949, que pusieron fin al conflicto. Sin embargo, los Estados árabes se negaron a reconocer al Estado de Israel y la situación política continuó tensa.

En 1967 estalló la Guerra de los Seis Días, en la que, de nuevo Israel salió victorioso y se anexó los territorios de la Península del Sinaí y Gaza (de Egipto); Cisjordania (de Jordania) y los Altos del Golán (de Siria). En 1979 Israel se retiró del Sinaí bajo una fuerte presión de la ONU y firmó un acuerdo con Egipto que permitió la navegación de barcos israelíes por el canal del Suez.

Mientras que en los territorios de Gaza y Cisjordania “se inició una administración militar israelí que ordenó la paulatina fundación de colonias (asentamientos israelíes), confiscación de tierras palestinas, expulsiones, apropiación del agua y combate a la resistencia palestina de manera brutal”.¹⁸⁹

En 1988 el Consejo Nacional Palestino, reunido en Argel, Argelia proclamó el establecimiento del Estado Palestino, aunque no estableció fronteras claras del nuevo Estado, la proclamación se basó en el proyecto de la ONU de “dos Estados”. Jordania cesó su demanda por el territorio de Cisjordania y la cedió a la OLP (Organización para la Liberación de Palestina) que fungiría como el gobierno en el exilio del nuevo Estado, liderada por Yasser Arafat.

La ocupación de Israel en los territorios que reclamaba la OLP continuó hasta el inicio del proceso de los Acuerdos de Oslo, transcurridos de 1993 a 1995, entre la OLP y el gobierno de Israel. El resultado de dichos acuerdos fue el nacimiento de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), un gobierno interino que reconoció el Estado de Israel y al que se le dio autoridad sobre la Franja de Gaza y las Zonas A y B de Cisjordania.

Dentro de Palestina surgieron conflictos entre los dos partidos políticos principales: Fatah y Hamas, en 2006 Hamas ganó las elecciones legislativas de Palestina y un año

¹⁸⁹ Ilan Pappé, *A history of modern Palestine: One land, two peoples*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 194-202.

después invadió la Franja de Gaza, quedando en control de dicho territorio. Cisjordania quedó bajo control de la ANP y Mahmud Abbas (Fatah).

Desde entonces, la relación entre Israel y Palestina ha sido tensa y de constantes enfrentamientos políticos. Aún no existe una solución al problema, pero cambios de suma importancia han acontecido en los primeros años del siglo XXI, con el reconocimiento de varios Estados al Estado de Palestina y el ingreso palestino a la UNESCO como miembro pleno y a la ONU como Estado No Miembro Observador.

3.2.2. Actores

Durante el siglo XX y hasta la actualidad, Europa ha estado presente en la región, iniciando con el ya mencionado Mandato británico de Palestina y ha sido testigo del nacimiento del Estado de Israel y del Estado palestino. A continuación, se hará un análisis de las posturas más recientes de Francia, Reino Unido y Alemania respecto al reconocimiento del Estado palestino. De igual manera, se analizará la postura de dos actores no pertenecientes a la Unión Europea: Estados Unidos y Rusia.

La postura oficial de Alemania en el conflicto palestino-israelí ha sido siempre la de buscar la solución de “dos Estados”, sin embargo se ha acercado más a la defensa de Israel: “Alemania tiene un sentimiento de responsabilidad histórica por la seguridad del Estado de Israel, un compromiso que se concretó cuando proporcionó submarinos a Israel”.¹⁹⁰

Alemania es el más importante aliado de Israel después de Estados Unidos. Una muestra del estatus especial que Alemania tiene en Israel se dio en 2008, cuando la Canciller Ángela Merkel se convirtió en el primer jefe de gobierno extranjero en hablar frente al Knesset¹⁹¹ (legislatura unicameral israelí), en ese discurso, Merkel expresó:

De entre todos los lugares, es aquí donde quiero expresar que cada gobierno alemán y cada canciller alemán que me precedió, se ha comprometido con la

¹⁹⁰ Nick Witney, *Europe and the vanishing of the two-state solution*. European Council on Foreign Relations, Londres, 2013, p. 22.

¹⁹¹ Knesset, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the Knesset in Jerusalem on 18 March 2008*, 18 de marzo de 2008, disponible en: https://www.knesset.gov.il/description/eng/doc/speech_merkel_2008_eng.pdf

responsabilidad histórica de Alemania por la seguridad de Israel. Esta responsabilidad es parte de la *raison d'être* (razón de ser) de mi país.

El país germano es también el segundo mayor proveedor de armas a Israel, después de Estados Unidos. Israel es el único país en el mundo que recibe subsidios del gobierno alemán en la compra de armas, tal fue el caso de los submarinos alemanes adquiridos por el gobierno israelí, en donde el gobierno alemán subsidió una tercera parte de su costo total.¹⁹²

Sin embargo, Alemania mantiene una buena relación con la autoridad palestina de Ramallah (capital de facto de la Autoridad Palestina ubicada en Cisjordania), además es uno de los mayores donadores a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Alemania no mantiene relaciones oficiales con Hamas.¹⁹³

Por otro lado, Francia tiene una larga tradición de adoptar políticas pro-árabes. Es el país europeo con la población árabe más numerosa¹⁹⁴ y apoya la solución de “dos Estados” para el conflicto palestino-israelí. El posicionamiento francés ha sido pragmático en torno al conflicto, ya que después de las elecciones legislativas palestinas de 2006, en donde Hamas ganó la mayoría del parlamento, Francia ha rechazado cualquier tipo de diálogo con dicho partido político que mantiene bajo su control la Franja de Gaza.

Las más recientes acciones de Francia en Palestina han estado encaminadas a lograr la reconciliación entre los palestinos (de Gaza y de la Autoridad Palestina gobernada Mahmud Abbas en Cisjordania), la cual no se ha alcanzado. El propio gobierno francés¹⁹⁵ establece como objetivo el reconocimiento del Estado Palestino: “Francia aboga por la creación del Estado Palestino cuando finalicen las negociaciones. Si la negociación fuera imposible o si no se llegara a ninguna conclusión, Francia asumirá sus responsabilidades reconociendo sin mayor demora al Estado Palestino”.

¹⁹²Kristina Kausch, “Alemania en Oriente Medio”, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹³ *Idem.*, p. 5.

¹⁹⁴ INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques, *Bilan démographique*, 2008, disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280757>

¹⁹⁵ France Diplomatie, “*Israel/Palestina: 10 elementos para entender la posición de Francia*”, 3 de febrero de 2015, disponible en:

<http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/israel-territorios-palestinos/proceso-de-paz/article/israel-palestina-10-elementos-para>

El caso del Reino Unido es especial, este país fue el que controló la región de Palestina desde la firma del Tratado de Versalles en 1919 hasta la proclamación del Estado de Israel en 1948. Actualmente su relación con Israel es complicada. Tradicionalmente, el gobierno británico ha apoyado al Estado hebreo, pero recientemente ese apoyo parece cuestionarse.

En 2003, Reino Unido ratificó un nuevo Tratado para el Comercio de Armas, “dicho tratado obliga a los exportadores a evaluar si existe la posibilidad de que las armas vendidas sean usadas para cometer abusos de derechos humanos”. En 2014 Reino Unido amenazó a Israel con suspender licencias de exportación de armas si se encontraban más pruebas de que habían sido utilizadas en muertes de civiles en Gaza.¹⁹⁶

Las relaciones entre Reino Unido e Israel han empeorado debido a la política israelí de establecer asentamientos judíos en zonas palestinas y la construcción de un muro de contención. Así lo ha demostrado de manera oficial el gobierno británico: “En agosto de 2014, el primer ministro británico David Cameron condenó la anexión de un terreno de 1,000 acres cerca de Belén (por parte de Israel), y lo calificó de acto completamente deplorable”.¹⁹⁷

Entre los actores no europeos, se encuentran Estados Unidos y Rusia, cuyas posturas y acciones en política exterior han facilitado y a veces dificultado el proceso de negociaciones de la cuestión palestina. Estados Unidos mantiene una relación especial con Israel, que se traduce en ayuda económica y militar al país hebreo. El monto total de esta ayuda es desconocido, pero se estima que ronda los \$1,000 dólares americanos por cada ciudadano de Israel.¹⁹⁸

El interés principal de Estados Unidos en el Medio Oriente son las enormes reservas de petróleo que se encuentran en la región, la defensa y protección de Israel sin embargo, responde a otros intereses. Un documento desclasificado a fines de los 90, del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos define así los intereses del gobierno estadounidense en Israel: “El corolario lógico de oposición al nacionalismo árabe radical sería apoyar a Israel, como el único poder pro-occidental que queda en el Medio Oriente”.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Edward Burke, “La reaparición del Reino Unido en Oriente Medio”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 3.

¹⁹⁸ Noam Chomsky, *Fateful Triangle: The United States, Israel, and the Palestinians*, Pluto Press, Londres, 1999, p. 48.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 67.

Estados Unidos apoya también la solución de “dos Estados” para el conflicto palestino-israelí, sin embargo, prioriza las negociaciones de paz y desestima las acciones ilegales que Israel lleva a cabo en Cisjordania, como el establecimiento de asentamientos judíos en la zona. “Estados Unidos vetó una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que condenaba los asentamientos israelíes en Cisjordania en febrero de 2011, los otros catorce miembros del Consejo votaron a favor”.²⁰⁰

Estados Unidos es también uno de los mayores donadores económicos a la Autoridad Nacional Palestina y ha auspiciado encuentros entre los jefes de gobierno de ambos bandos para tratar de alcanzar la paz, que hasta el momento han sido infructuosos.

La Federación de Rusia ha tenido una actitud moderada frente a la cuestión palestina, manteniendo relaciones con ambas partes. Rusia ha sido crítica de las acciones de Israel, en especial lo relativo a los asentamientos judíos en Cisjordania. Y a diferencia del resto de los actores aquí analizados, el gobierno de Vladimir Putin si mantiene relaciones con Hamas y al mismo tiempo con Abbas y la ANP. En una entrevista para el diario ruso *Kommersant*, Putin dijo: “No considero a Hamas una organización terrorista, debe ser reconocido que llegó al poder a través de elecciones legítimas, de hecho pretendemos invitar a los líderes de Hamas a Moscú”.²⁰¹

3.2.3. La estrategia

A diferencia del caso del programa nuclear iraní, en donde la acción exterior de la Unión Europea encontró consensos y logró llegar a un acuerdo satisfactorio, en el caso del reconocimiento del Estado Palestino las cosas se complicaron y varias políticas implementadas por dicha acción exterior quedaron en entredicho. Más allá de la propia naturaleza del caso palestino, ¿existen razones concretas por las que la PESC fue incapaz de llegar a consensos?; ¿por qué la Política Europea de Vecindad ha sido tan poco efectiva en la región palestina?; ¿cuál es la influencia real de la Unión en el tema en cuestión?

²⁰⁰ Jim Zanotti, *The Palestinians: Background and the U.S. Relations*, Congressional Research Service of the United States, 2014, p. 5.

²⁰¹ Andrey Kolesnikov, *The President tells Shamil Basev from Hamas*, 10 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.kommersant.com/page.asp?id=648482>

El más reciente episodio que involucra a la Unión Europea y Palestina ocurre en los años los 90 del siglo pasado. Es en esa década cuando se llevan a cabo los ya mencionados Acuerdos de Oslo (1993-1995) en donde Israel y la OLP usaron al gobierno noruego como “*broker*” en las negociaciones. En ese período de tiempo surgen también distintas iniciativas que tienen como objetivo el lograr “estabilizar” (política y económicamente) a los Estados que rodean las fronteras de la UE.²⁰²

El interés de la Unión en el conflicto palestino-israelí tiene múltiples orígenes, desde la ya mencionada “responsabilidad moral” que muchos Estados europeos sienten por Israel debido al Holocausto de la II Guerra Mundial, empezando por Alemania; también está la numerosa comunidad judía dispersada por Europa Occidental y por supuesto, el terrorismo fundamentalista islámico, que ha perpetrado actos en suelo europeo²⁰³. A todo lo anterior, se le suma la proximidad geográfica de la zona de Palestina a las fronteras de la Unión. Resultando en que el conflicto palestino-israelí es un “*must do*” de la acción exterior europea.

Esto impulsó a la Unión a hacerse de un lugar en el “Cuarteto del Medio Oriente” creado en 2002 y que tiene como miembros a la Organización de las Naciones Unidas, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y la Unión Europea. Un grupo creado a solicitud de la administración del presidente Bush de Estados Unidos para revivir el proceso de paz que se había colapsado después de la Segunda Intifada ocurrida en el año 2000.

La incursión de la Unión en el Cuarteto estuvo dirigida por el entonces Alto Representante Javier Solana, sin embargo, el papel desempeñado por la UE fue meramente testimonial: “La Unión redujo su papel en el Cuarteto al mero hecho de exhortar a Estados Unidos a redoblar esfuerzos para solucionar el problema. El papel de Europa se puede comparar con el de un coro en una tragedia griega, expresando sus ansiedades y lamentaciones pero dejándole la acción a otros”.²⁰⁴

La Unión decidió incluir (a petición del Consejo Europeo), a Palestina en la Política Europea de Vecindad creada en 2004. Existen también organizaciones regionales como la

²⁰² Para conocer el origen y objetivos de la Política Europea de Vecindad, véase subtema 1.2. *La Acción Exterior de la Unión Europea y su proceso de toma de decisiones*, p. 10.

²⁰³ El 11 de marzo de 2004, una célula europea de Al Qaeda se adjudicó los atentados terroristas en la estación de Atocha del metro de Madrid. Más recientemente, el 22 de marzo de 2016, el grupo terrorista “Estado” Islámico (ISIS) se adjudicó los ataques terroristas en el metro y aeropuerto de Bruselas, capital de facto de la Unión Europea.

²⁰⁴ Nick Witney, *op. cit.*, p. 15, (traducción libre).

Unión para el Mediterráneo que promueve objetivos similares, pero es la PEV la que posee más recursos para llevar a cabo sus labores en más Estados vecinos que cualquier otra iniciativa.

Uno de las áreas geográficas en las que trabaja la PEV es precisamente la del Mediterráneo Oriental, que incluye a Israel y Palestina. A través de dicha política se dan las primeras declaraciones y esfuerzos de la acción exterior europea referentes a la cuestión palestina en el siglo XXI.

La Comisión Europea utiliza los recursos de la PEV de la manera en que lo hace siempre “Ayudar y guiar a los Estados vecinos en su desarrollo económico, mientras los incorpora lentamente a la esfera de influencia de la Unión Europea”.²⁰⁵ El Servicio Europeo de Acción Exterior ofrece un contacto más político que económico con los vecinos, pero las decisiones de la Comisión prevalecen sobre las del SEAS.

Los desastrosos efectos que tuvo la utilización de la PEV por parte de la Comisión quedaron evidenciados en la primavera árabe²⁰⁶, en donde la Comisión inicialmente “buscó una cooperación con algunos dictadores del norte de África, a cambio de que éstos cumplieran las demandas europeas de respeto a los derechos humanos y buen gobierno”.²⁰⁷ Echando por la borda el “principio democrático” que la Unión Europea promueve a través de la mencionada Política Europea de Vecindad.

El deterioro de la calidad de vida de los territorios palestinos y sobre todo la crítica situación casi de emergencia humanitaria que vive la Franja de Gaza (al estar cerradas todas sus fronteras por el ejército israelí, a excepción de conexiones en su frontera con Egipto), provocó que el Consejo Europeo promoviera una solución que definiera un cruce fronterizo legal en la zona.

Dicho acuerdo se alcanzó el 15 de noviembre de 2005, conocido como Acuerdo sobre Movimiento y Acceso (*Agreement on Movement and Access* <<AMA>>) entre la ANP e Israel, teniendo a la UE como mediador. Se estableció un cruce fronterizo legal en la localidad de Rafah, Gaza y la Unión desplegó un programa de asistencia fronterizo, EUBAM

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 19.

²⁰⁶ Acontecida en el mundo árabe entre 2010 y 2012.

²⁰⁷ Nick Witney, *op. cit.*, p. 19.

Rafah²⁰⁸ como parte de las misiones operadas por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE (“Misiones *Petersberg*”).

En 2006, se llevaron a cabo los comicios parlamentarios en Palestina, en donde Hamas resulto ganador de la mayoría de los escaños. Dicho acontecimiento supuso un reenfoque de la acción exterior europea en la región, ya que Hamas tiene un pasado turbulento de actos terroristas, es decir, el uso del terrorismo para recuperar Palestina. Sin embargo, en las elecciones de 2006 se presentó como partido político pacífico y democrático.

La UE envió una misión para supervisar los comicios en Palestina y su conclusión fue la siguiente: “La elección fue lo más libre y democrática posible en un territorio ocupado”.²⁰⁹ Sin embargo, la victoria de Hamas resultó sorpresiva para todos los actores involucrados y el Cuarteto rápidamente emitió un documento en donde señalaba las “Tres Condiciones” para establecer relaciones con Hamas: “(1) Renunciar a la violencia y desarmarse, (2) Reconocer el derecho de Israel a existir y (3) Respetar los acuerdos previos entre Israel y la ANP”.²¹⁰

La búsqueda de un gobierno palestino de unidad (entre Hamas y Fatah) fue imposible. Y las tres condiciones del Cuarteto no fueron cumplidas. Finalmente, en junio de 2007 Hamas invadió con sus fuerzas militares la Franja de Gaza y expulsó a Fatah de la zona. En ese momento, la Unión Europea y Estados Unidos rompieron relaciones con la Franja de Gaza. Sólo Rusia continuó manteniéndolas, aunque de manera cautelosa. Desde entonces la UE únicamente reconoce a la ANP presidida por Mahmud Abbas en su capital administrativa de facto, Ramallah, Cisjordania.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 y la designación de Catherine Ashton como Alta Representante de la UE, inició el período de pronunciamientos de los Estados miembros de la Unión en torno a Palestina, debido a la incapacidad de alcanzar acuerdos comunes en el Consejo Europeo respecto al tema.

La acción exterior europea en el período de Ashton se caracterizó por una pasividad en torno al reconocimiento del Estado Palestino. Un tema marcó las conclusiones del Consejo Europeo desde 2009: los asentamientos de Israel en zonas de Cisjordania y Jerusalén

²⁰⁸ European Union Border Assistance Mission Rafah.

²⁰⁹ Rouba Al-Fattal, “The Foreign Policy of the EU in the Palestinian Territory”, *Centre for European Policy Studies-Working Document*, vol. 328, Centre for European Policy Studies, Bruselas, mayo 2010, p. 54.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 55.

Oriental, que según los Acuerdos de Oslo pertenecen a la ANP. En dichas conclusiones de diciembre de 2009 se señala que:

“La Unión Europea no reconocerá ninguna alteración a las fronteras que existían en 1967 (previas a la Guerra de los Seis Días), incluyendo lo relacionado a Jerusalén”.²¹¹

La Alta Representante Ashton también emitió numerosas declaraciones en torno a los asentamientos ilegales: “Tan solo en 2012 se produjeron siete declaraciones por o en nombre de la Alta Representante Ashton deplorando la actividades de los asentamientos israelíes”.²¹²

En 2011 se llevaron a cabo visitas de diplomáticos europeos a los asentamientos, el reporte de esas visitas concluyó lo siguiente: “A lo largo de los últimos años, las acciones de Israel en Jerusalén Oriental han sido contra su compromiso de lograr una paz duradera con los palestinos a través de la solución de dos Estados”.²¹³

Sin embargo, la acción exterior europea llega solo hasta el punto de externar su condena por los asentamientos israelíes en suelo palestino. No se produce ninguna sanción o advertencia hacia el gobierno hebreo, que continua con su política de asentamientos. La coherencia en la acción exterior parece sólo estar presente en este tipo de declaraciones retóricas.

Ashton trató de llevar a cabo acciones que reflejaran la condena de la UE hacia los asentamientos, a pesar de las limitantes que tenía la acción exterior. Una de esas limitantes la establecía la Comisión, debido al lucrativo comercio que existe entre Israel y la UE, ambas partes firmaron un Acuerdo de Asociación en el año 2000 que incluye trato preferencial arancelario a productos israelíes.

Las transacciones comerciales entre la Unión e Israel rondaron los €29 mil millones²¹⁴ en 2011. Israel es el socio comercial más importante de la UE en el Mediterráneo y el socio número 24 a nivel mundial, por encima de economías como Argentina o Indonesia.²¹⁵ Mucho de este comercio tiene como origen o destino los asentamientos ilegales de Israel, como por

²¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Council conclusions on the Middle East Peace Process*. 298va. Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, diciembre de 2009, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/200/200912/20091216councilcon081209_en.pdf

²¹² Nick Witney, *Europe and the vanishing of the two-state solution*, *op. cit.*, p. 13.

²¹³ *Ibidem*, p. 32.

²¹⁴ Cifra hispanizada al concepto de <millón> del idioma Español. La cifra original en inglés es: €29 billones.

²¹⁵ *Ibidem*, p 20.

ejemplo: productos agrícolas cultivados en el Valle del Jordán que son exportados a Europa.²¹⁶

Las acciones de la AR consistieron en promover una campaña para establecer un reglamento de etiquetado de productos israelíes provenientes de los asentamientos ilegales de Cisjordania, para que éstos no se beneficien de las tasas arancelarias preferenciales del Acuerdo de Asociación, puesto que son asentamientos que no se encuentran dentro de las fronteras del Estado de Israel (con el que se firmó el Acuerdo), sino en territorio ocupado ilegalmente por el Estado hebreo.

Esta campaña de Ashton provocó distintas reacciones en el Consejo Europeo, aunque no era una propuesta nueva. El país natal de Ashton, Reino Unido, impuso restricciones a los productos provenientes de asentamientos desde 2003, particularmente con el comercio de armas. A la Alta Representante le tomó casi la totalidad de su período al frente de la PESC el conseguir que el Consejo aprobara dicha propuesta, lo que finalmente ocurrió el 11 de noviembre de 2015.

El Consejo no aprobó una nueva resolución, puesto que reglamentos sobre el etiquetado de productos israelíes ya existían, sin embargo, el gobierno israelí no la cumplía a cabalidad y la UE no exigía su cumplimiento. Lo aprobado fue un denominado “anuncio interpretativo” que detallaba de manera más profunda el reglamento de etiquetado. De acuerdo con dicho anuncio, la leyenda “*Israeli Settlement (Asentamiento Israelí)*” debe ser añadida en la etiqueta si el producto proviene de Cisjordania, Gaza, los Altos del Golán o Jerusalén Oriental.²¹⁷

Lo anterior supone un tipo de penalización extremadamente suave a Israel por su política de asentamientos ilegales, ya que no se está bloqueando el ingreso de dichos productos a la Unión Europea, sino que simplemente se les está exentando de los beneficios arancelarios a los que sí tienen derecho los productos provenientes del Estado de Israel. Lo

²¹⁶ Organización para la Liberación de Palestina, “EU trade with Israeli settlements”, 31 de mayo de 2013, disponible en:

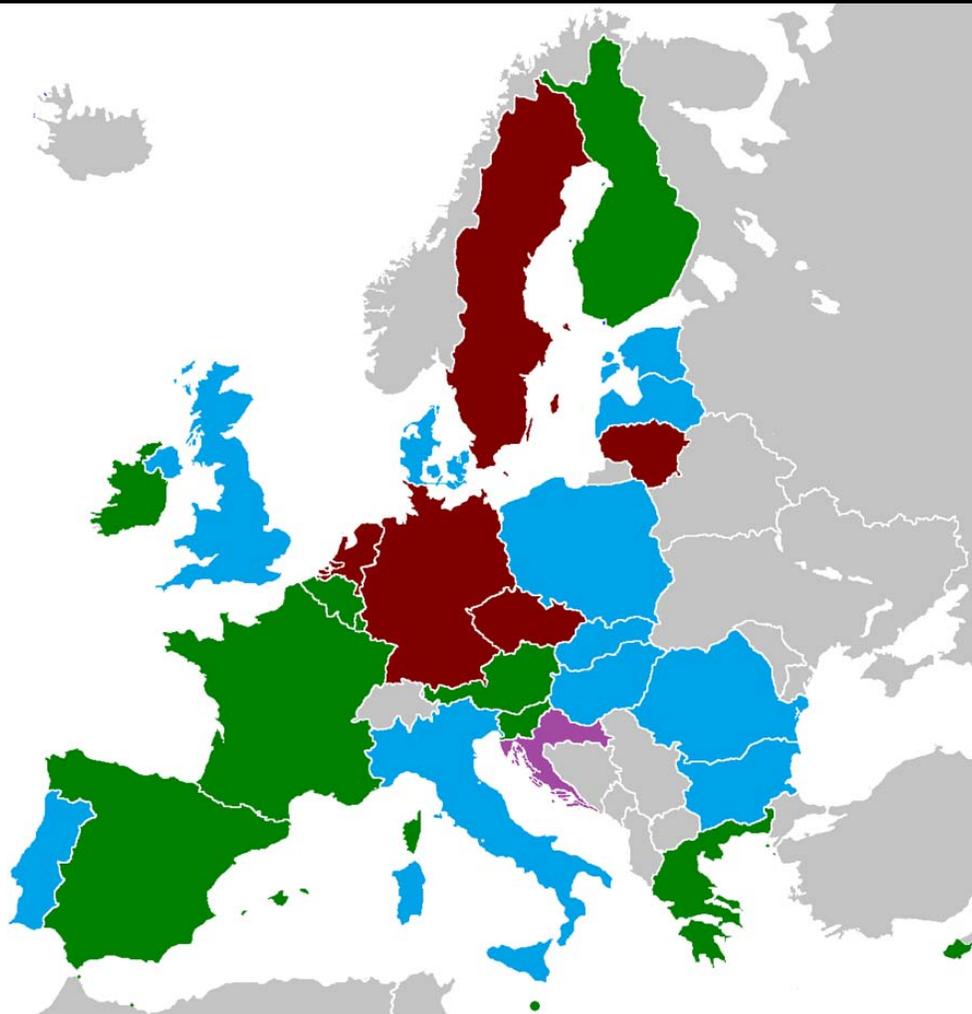
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/FE72A4A44707AA6885257BAC0049E70B>

²¹⁷ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Interpretative notice on the indication of goods from the territories occupied by Israel since June 1967*, noviembre de 2015, disponible en:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf

cual es un fiel reflejo de las contradicciones y falta de consensos existentes en el Consejo Europeo respecto a Israel y Palestina.

Mapa 3. Voto de los Estados miembros de la UE sobre el reconocimiento de Palestina como Estado miembro de la UNESCO en octubre de 2011.



Fuente: Elaboración propia. Con datos del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Plantilla de imagen en blanco extraída de Creative Commons para uso público, disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Blank_maps_of_the_European_Union

Simbología:

- ◆ *A favor*
- ◆ *En contra*
- ◆ *Abstención*
- ◆ *Croacia no formaba parte de la Unión Europea al momento de la votación.*
- ◆ *Países no miembros de la Unión Europea.*

Las acciones laxas de la Unión Europea ante el caso de Israel-Palestina y el constante desarrollo de nuevos asentamientos en Cisjordania, aunado a la construcción de un muro de concreto alrededor de dichos asentamientos ocasionó que algunos Estados miembros de la UE decidieran tomar acciones por su cuenta, poniendo en evidencia el desafortunado desempeño de las instituciones comunitarias y de la acción exterior en este caso en particular. La Alta Representante Ashton se convirtió en presa de la estructura de toma de decisiones de la PESC. Sin un acuerdo en el Consejo Europeo respecto al tema, no habría postura oficial de la Unión Europea, salvo aquella expresada años antes por el Consejo Europeo reiterando el apoyo a la solución de dos Estados.

Tres han sido los eventos concernientes a Palestina, en los que los países miembros de la UE han tomado acciones unilaterales en política exterior, en detrimento de las acciones comunitarias de la acción exterior europea: (1) El ingreso de Palestina a la UNESCO en 2011 como Estado miembro pleno. (2) El cambio de estatus de Palestina en la Asamblea General de la ONU al de Estado No Miembro Observador en 2012. Y (3) los reconocimientos unilaterales de algunos Estados de la UE a Palestina como Estado pleno de la comunidad internacional.

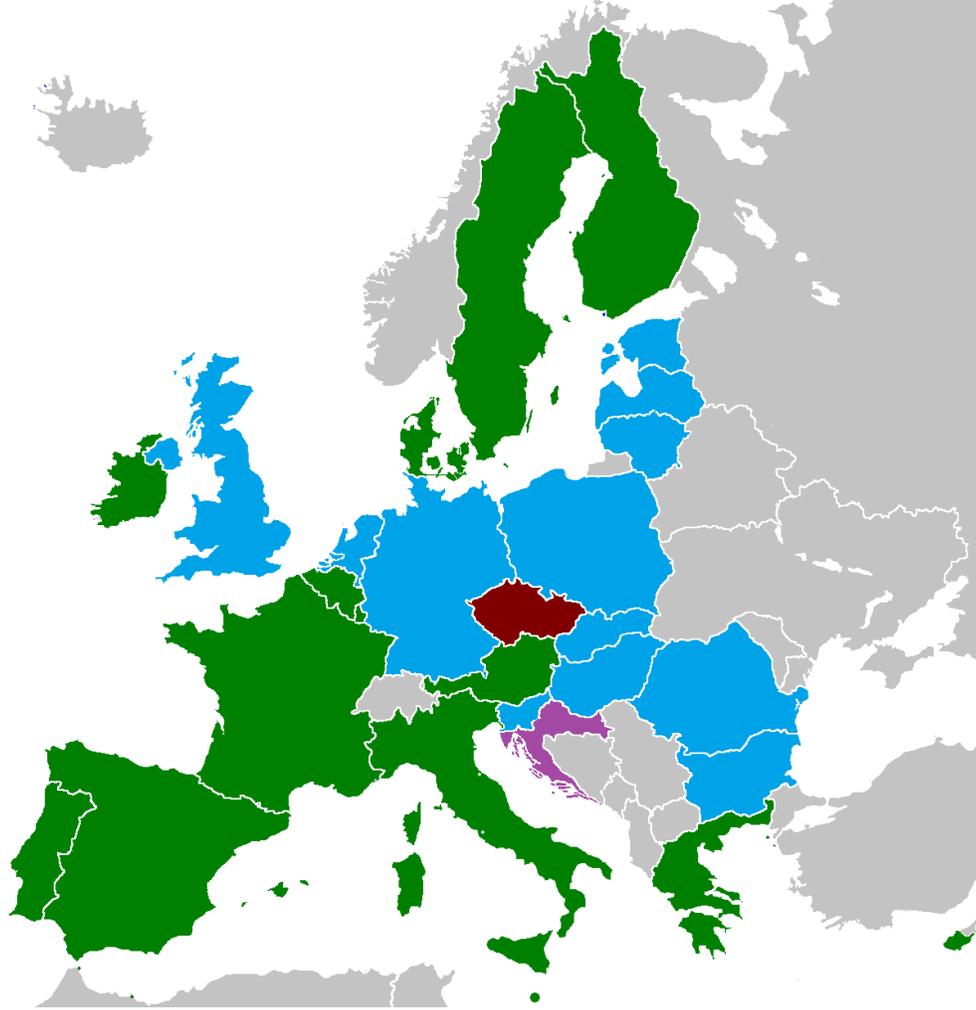
Un año después de la declaración de independencia palestina, la OLP solicitó el ingreso a la UNESCO en 1989, el Comité Ejecutivo de dicho organismo pospuso la decisión indefinidamente.²¹⁸ En 2011, la OLP solicitó de nuevo el cambio de *status* de su representación ante dicho organismo, de “miembro observador” a “Estado miembro pleno”. Dicha solicitud se votó en la 187va. Asamblea de la UNESCO llevada a cabo en París el 30 de noviembre de 2011.²¹⁹ Como se esperaba, Europa votó desunida, aunque Palestina consiguió el acceso al organismo como su Estado miembro número 195.

No hubo sorpresas en el sentido de la votación de los países europeos: Alemania junto con Países Bajos y República Checa encabezaron el bloque que votó en contra. Francia, España e Irlanda lideraron el bloque que votó a favor. Y Reino Unido e Italia estuvieron entre los Estados europeos que se abstuvieron.

²¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Request for the admission of the State of Palestine to UNESCO as a member State 131st Session*, mayo de 1989, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000827/082711EO.pdf>

²¹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Decisions adopted by the Executive Board at its 187th Session*, punto 40, noviembre de 2011, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214466E.pdf>

Mapa 4. Voto de los Estados miembros de la UE sobre el reconocimiento a Palestina como Estado No Miembro Observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2012.



Fuente: Elaboración propia. Con datos del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Plantilla de imagen en blanco extraída de Creative Commons para uso público, disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Blank_maps_of_the_European_Union

Simbología:

-  *A favor*
-  *En contra*
-  *Abstención*
-  *Croacia no formaba parte de la Unión Europea al momento de la votación.*
-  *Países no miembros de la Unión Europea.*

En muchos sentidos, la votación en la UNESCO supuso un ensayo de la votación más importante que estaba por venir, el cambio de status de Palestina en la Asamblea General de las Naciones Unidas de “entidad observadora” (representado por la OLP) a “Estado No Miembro Observador” significó el reconocimiento de la ONU a Palestina como un Estado de la sociedad internacional.

La solicitud de cambio de status la realizó el presidente de la ANP Mahmud Abbas durante la 66 Asamblea General en 2011. Ese mismo año, el Parlamento Europeo emitió una resolución al respecto el 29 de septiembre:

(El Parlamento Europeo) “Urge a la UE y sus Estados miembros a tener una posición unida y continuar desarrollando un rol más activo (...) al respecto de la solicitud de la Autoridad Palestina para su membresía en la ONU”.²²⁰

La votación se llevó a cabo durante la 67 AG en 2012²²¹, donde se mostró de manera más clara la falta de coherencia existente en la acción exterior europea y su incapacidad de superar las divergencias resultantes de las políticas exteriores y posiciones históricas de sus miembros respecto a la cuestión palestina. La votación de los Estados miembros de la UE se mantuvo similar a la del año anterior en la UNESCO, con notables excepciones: como el caso de Suecia que votó a favor en 2012 (y en contra en 2011). Sólo República Checa votó en contra. Alemania y Países Bajos se abstuvieron y Francia, España e Irlanda volvieron a votar a favor, como lo hicieron el año anterior.

La situación política doméstica de los Estados europeos jugó un rol fundamental en su decisión en la votación de la ONU. El cambio de Alemania y Países Bajos del voto en contra en la UNESCO a la abstención en la ONU se debió, en el caso del segundo, al cambio de gobierno de coalición y a la asignación de un nuevo ministro de asuntos exteriores: Frans Timmermans.

²²⁰ Parlamento Europeo, *European Parliament Resolution of 29 September 2011 on the situation in Palestine P7_TA-PROV(2011)0429*, septiembre de 2011, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/201/201110/20111026_2_resolution_palestine_en.pdf

²²¹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2012 on the status of Palestine in the United Nations A/RES/67/19*, diciembre de 2012, disponible en: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_67_19.pdf

Por otro lado, la estrategia germana consistió en optar por la abstención para buscar que todos los miembros de la UE se abstuvieran también y así lograr una postura unificada de la acción exterior y evitar reconocer a Palestina como Estado en el marco de la ONU, sin impedir que ésta pudiera ganar los votos necesarios en la AG.²²² El único voto en contra fue el de República Checa y se explica por los fuertes lazos comerciales entre ese país e Israel (el país hebreo es el quinto destino no europeo de las exportaciones checas).²²³ Palestina quedó reconocido como “Estado No Miembro Observador” por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 2012, con 138 votos a favor; 9 en contra y 41 abstenciones.²²⁴

Actualmente existen nueve Estados miembros de la Unión Europea que reconocen, de manera unilateral²²⁵, al Estado de Palestina como un miembro pleno de la sociedad internacional. Siete de estos Estados son miembros de la UE de Europa del Este, uno es un micro-Estado europeo occidental y su reconocimiento del Estado palestino data de 1988, año en que la OLP proclamó la independencia palestina.

Dichos Estados son: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia (como Checoslovaquia), Hungría, Malta, Polonia, República Checa (como Checoslovaquia) y Rumania. Estos Estados emitieron en el mencionado año distintas declaraciones oficiales de reconocimiento a Palestina, todas esas declaratorias quedaron registradas en un documento oficial de la UNESCO de 1989.²²⁶ Estos ocho Estados europeos votaron de la misma manera en la votación de la UNESCO de 2011 y en la de la ONU de 2012. A favor: Chipre y Malta. Se Abstuvieron: Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Polonia y Bulgaria. Y aunque reconoce al Estado Palestino, República Checa votó en contra.

El noveno Estado de la UE que reconoce a Palestina y el primer Estado importante de Europa Occidental en hacerlo es Suecia. El gobierno sueco realizó la declaratoria oficial de reconocimiento a Palestina el 30 de octubre de 2014, en donde señala que: “El gobierno

²²² Nick Witney, *op. cit.*, p. 27.

²²³ *Ibidem*, p. 23.

²²⁴ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2012 on the Status of Palestine in the United Nations A/RES./67/19*, *op. cit.*

²²⁵ Véase Anexo 2, p. 98.

²²⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Request for the admission of the State of Palestine to UNESCO as a member State 131st Session*, *op. cit.*

(sueco) considera que los criterios del Derecho Internacional para el reconocimiento de Palestina han sido satisfechos”.²²⁷

Dos meses después, el 17 de diciembre de 2014, el Parlamento Europeo reconoció de manera oficial al Estado de Palestina. Esta decisión representa la complejidad de las instituciones comunitarias, ya que, para fines prácticos, el reconocimiento del Parlamento Europeo a Palestina es un mero gesto simbólico. Ciertamente es un gesto importante en el camino de Palestina hacia el reconocimiento pleno de la sociedad internacional, pero no más que eso. La decisión de la euro-cámara no vincula de manera legal a ninguno de sus 28 países miembros en dicho reconocimiento, ya que éstos tienen que reconocer por separado, en cada uno de sus parlamentos nacionales al Estado Palestino.

De esta forma, la situación en la UE continúa de la siguiente manera: 9 Estados reconocen a Palestina como Estado pleno de la sociedad internacional, 19 Estados no.

3.2.4. Valoración de la influencia de la UE

El comportamiento de la acción exterior, retrata el problema principal que padece la Unión Europea en esta materia: la falta de coherencia. El caso de la “cuestión palestina” fue escogido para esta investigación precisamente por sus características únicas, que tocan fibras muy específicas y sensibles de los países miembros de la UE, que tienen sus raíces en la historia y la tradición de sus posiciones respecto al tema en cuestión. En suma, una lucha entre los intereses nacionales en política exterior y los intereses y objetivos comunitarios.

Precisamente esta disyuntiva es la que influye en la acción exterior europea, “La cuestión palestina-israelí, pertenece a la menos <<europeizable>> zona de la acción exterior”.²²⁸ Las posiciones de los Estados miembros,²²⁹ así como la de la Unión Europea, es la de condenar los asentamientos israelíes en las zonas que corresponden a la Autoridad Palestina según los Acuerdos de Oslo; el buscar la solución de dos Estados como la única

²²⁷ Gobierno del Reino de Suecia, *Sweden recognizes Palestine and increases aid*, 30 de octubre de 2014, disponible en:

<http://www.government.se/press-releases/2014/10/sweden-recognises-palestine-and-increases-aid/>

²²⁸ Dorothee Schmid, “European views of the Israeli-Palestinian conflict: the contribution of member States to framing”, en: Roby Nathanson y Stephan Stetter (Eds.), *The Middle East under fire? EU-Israel relations in a region between war and conflict resolution*, The Israeli European Policy Network, Tel Aviv, 2007, pp. 88-114.

²²⁹ Véase Subtema 3.2.2. *Los Actores* p. 71.

posible; el reconocimiento a la ANP y su presidente Mahmud Habbas como único representante de Palestina y el condicionamiento a Hamas, de cumplir con los requerimientos del Cuarteto para entablar el diálogo. Entonces, ¿cuál es la razón de la falta de coherencia?

La diferencia está en el “cómo” hacer las cosas, en la metodología. De tal manera que “la controversia se alza cuando se debate cómo alcanzar negociaciones, cómo identificar que es útil y que no, qué puede tener un efecto positivo de largo plazo”.²³⁰ Las políticas exteriores de los países miembros de la UE parecieran ser “solamente locales y globales” y no regionales.

En un texto de 1966, Stanley Hoffman ya señalaba el principal problema de la acción exterior europea, incluso antes de que ésta existiera: “Las relaciones entre los componentes del sistema regional (UE), están subordinadas a sus divergencias acerca del mundo exterior”.²³¹

Otras opiniones sobre el funcionamiento de la acción exterior son más actuales y detalladas:

A diferencia de las áreas supranacionales, como el comercio o la política monetaria, en donde las competencias son transferidas a Bruselas o Frankfurt, en la PESC, la acción exterior coexiste con 28 políticas nacionales de relaciones exteriores, percibidas por algunos Estados miembros como elementos indispensables de identidad y soberanía nacional.²³²

Las candidaturas de Palestina en la UNESCO y en la ONU fueron un excelente ejercicio para la acción exterior, que mostró sus debilidades y limitaciones, pero sobre todo mostró la fuerza e influencia que la Unión Europea perdió al haber votado de manera dividida.

La Alta Representante Catherine Ashton fue duramente criticada por lo que se percibió como una pasividad de la titular de la diplomacia europea. Lo cierto es que ante una

²³⁰ Valentina Morselli, “The European Union and the question of Palestine’s status in the United Nations”, en: Boening, Astrid, Jan Kremmer y Aukje Van Loon, *Global Power Europe-Vol.2: Policies, Actions and Influence of the EU’s external Relations*, Springer, Nueva York, 2013, p. 86.

²³¹ Stanley Hoffman, “Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the case of the Western Europe”, en *Daedalus*, vol 95, num 3, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1966, p. 865.

²³² Valentina Morselli, *op. cit.*, p. 87.

situación tan dividida y cercada por el proceso de toma de decisiones en la PESC (que involucra al Consejo), lo único que Ashton pudo hacer fue un control de daños.

Las tácticas que la UE ha utilizado para disuadir a Israel de continuar con su ocupación ilegal de Cisjordania han sido débiles e Israel no siente una presión suficiente de Occidente como para detener su agresivo plan de asentamientos. Como se analizó anteriormente, en este punto los Estados miembros privilegian el comercio o la “responsabilidad histórica” (en el caso alemán) a la realidad de lo que acontece en Palestina.

~ Objetivos ~

La UE siempre ha tenido como objetivo a largo plazo la solución de dos Estados para el territorio de la región de Palestina, y como objetivo inmediato, (que contribuiría notablemente a alcanzar el objetivo principal) el de lograr que Israel detenga su agenda de asentamientos ilegales y que regrese a respetar los Acuerdos de Oslo. Esta postura de la UE quedó plasmada en declaraciones del Consejo Europeo²³³, del Parlamento Europeo²³⁴, además de múltiples instituciones y órganos de la Unión.

Parte de este compromiso está en las donaciones económicas que la UE hace a la Autoridad Palestina de Ramallah, a través de la Comisión Europea en el marco del programa de la UNRWA (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo). La UE se ha convertido en el segundo mayor donador con US\$111, 539, 994 millones en el año 2015. Adicionalmente, Estados miembros hacen sus propias aportaciones individuales y sumadas superan por mucho a Estados Unidos (el mayor donador individual).²³⁵

A través de la Política Europea de Vecindad, la UE mantiene un Acuerdo de Asociación Interino de Comercio y Cooperación con la Autoridad Nacional Palestina desde 1997. Y el alto interés que la Unión tiene por la solución del conflicto la llevó a formar parte del Cuarteto de Medio Oriente.

²³³ Consejo de la Unión Europea, *Council conclusions on the Middle East Peace Process*. 298va. Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, diciembre de 2009, *op. cit.*

²³⁴ Parlamento Europeo, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on the situation in Palestine P7_TA-PROV(2011)0429*, septiembre de 2011, *op. cit.*

²³⁵ Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo UNRWA, *Donors Ranking Overall*, diciembre de 2015, disponible en: https://www.unrwa.org/sites/default/files/2015_donors_ranking_overall.pdf

Como se ha mencionado, estos objetivos ejecutados a través de la acción exterior y de la Comisión, no lograron provocar la unificación de posturas de los Estados miembros en torno al reconocimiento del Estado Palestino, lo que hubiera tenido un gran efecto en el conflicto, pudiendo haber sido uno de los disuasivos para que Israel repensara o detuviera su agenda de asentamientos ilegales en Cisjordania.

~ Costos ~

Tras la fallida estrategia de la Alta Representante Ashton para que el Consejo Europeo acordara una posición común ante el reconocimiento del Estado Palestino, sobrevinieron una serie de declaraciones de Ashton en distintos foros en donde reiteraba el compromiso de la acción exterior con la solución del conflicto israelí-palestino.

A pesar de que la UE ha expresado en numerosas ocasiones su condena a los asentamientos israelíes ilegales, poco o nada se ha hecho para frenarlos. Esto es en gran medida resultado de los disensos del Consejo en torno al tema. Las diferencias en las posturas de los 28 le han costado a la UE la posibilidad real de detener dichos asentamientos ilegales en Cisjordania, que a través de la coerción expresada en un embargo (y no sólo eliminación de tarifas arancelarias preferenciales) comercial de los productos provenientes de los asentamientos, podría lograr que el gobierno de Jerusalén pusiera el tema en la mesa de negociaciones con Bruselas.

La Unión es el principal socio comercial de Israel, a través del Acuerdo de Asociación firmado entre ambas partes en 2000. Las posibilidades de establecer sanciones al país hebreo son reales y tendrían efectos altamente negativos.

¿Si no es la Unión Europea, entonces quién? Estados Unidos no tiene intenciones reales de involucrarse en el tema de los asentamientos, más allá de las constantes condenas que el Departamento de Estado hace al respecto. Rusia ejerce un sutil apoyo a Hamas y a la AP, al mismo tiempo que mantiene relaciones cordiales con Jerusalén, pero tampoco se involucraría de lleno en el tema de los asentamientos. Si EEUU o Rusia tuvieran como prioridad de política exterior el tema de los asentamientos, hace tiempo que habrían llevado a cabo acciones fuertes en contra de Israel.

De esta forma la UE paga un alto costo al ser un actor que pudiera acelerar la solución de dos Estados en el territorio palestino, pero la falta de coherencia reduce su influencia en la región.

~ Protagonismo ~

Desde que la Unión Europea decidió formar parte del Cuarteto de Medio Oriente para buscar una solución al conflicto palestino-israelí en 2002 mostró su pleno interés en ser un actor central en el tema. Adicionalmente, a través de la PEV se desarrollaron Planes de Acción para Israel y Palestina, que evolucionaron en Acuerdos de Asociación Comercial de dichos Estados con la Unión.

En una acción contradictoria, la Unión Europea, estuvo de acuerdo en condicionar a Hamas (ganador de las elecciones parlamentarias palestinas de 2006), al cumplimiento de los tres puntos que el Cuarteto elaboró para entablar relaciones de cualquier tipo con la UE. La propia misión observadora de las elecciones de 2006 enviada por Bruselas concluyó que las elecciones fueron limpias y aun así, la Unión, promotora de la democracia, aceptó establecer dichas condiciones.²³⁶

El problema de la acción exterior ha sido, la falta de resultados concretos, más allá de las declaraciones retóricas de la Alta Representante y de sus Estados miembros. Sin duda ha existido protagonismo de la UE en este caso, siempre de primera línea, pero un protagonismo que no produce nada difícilmente le es útil a las partes en conflicto.

~ Recursos ~

Al interior de la UE, la Alta Representante Ashton buscó un acuerdo entre todos los Estados miembros²³⁷ en el Consejo Europeo, de cara a las votaciones en la UNESCO y después en Naciones Unidas. Sus esfuerzos fueron infructuosos. Ashton se valió de sus habilidades diplomáticas para buscar entonces una posición unida en el desacuerdo: “Una falta de posicionamiento no es sinónimo de falta de un posicionamiento unido”.²³⁸

Es decir, la abstención total de los 28 en la votación de la ONU, permitiendo a los Estados miembros no tener que tomar posiciones en contra de sus principios y por lo tanto,

²³⁶ Véase subtema 3.2.3. *Estrategia*, p. 74.

²³⁷ A la fecha de las votaciones los Estados miembros eran 27, Croacia aún no accedía de manera oficial.

²³⁸ Valentina Morselli, *op. cit.*, p. 87.

no tener posiciones contra otros Estados miembros. Garantizando así una postura unida, de cohesión en el desacuerdo. Pero incluso esa posibilidad no pudo ser alcanzada. Alemania intentó hacer lo mismo en la votación de la ONU, influenciando a los Estados del centro de Europa y al resto de la UE, pero tampoco lo consiguió.

En cuanto a la utilización de recursos diplomáticos para persuadir a Israel de no continuar con su agenda de asentamientos ilegales en Cisjordania, la UE, tras negociaciones internas de la Alta Representante, logró endurecer su reglamento de etiquetado para productos israelíes provenientes de los asentamientos.²³⁹

Si de nueva cuenta se recuerda la definición de influencia, de J.K. Holsti como “la capacidad de un actor de controlar el comportamiento de otros, que va desde sanciones económicas hasta varias formas de intervención armada y castigos”,²⁴⁰ se observará que en este caso en particular, la UE falló.

Al desaprovechar la oportunidad de presionar a Israel (a través de un reconocimiento colectivo al Estado de Palestina), a detener y/o replantear su agenda de asentamientos; la Unión perdió la oportunidad de contribuir a la solución de la cuestión palestina y demostrar que su acción exterior es influyente y efectiva.

oOooOooOo

²³⁹ Véase subtema 3.2.3. *La Estrategia*, p. 74.

²⁴⁰ Kalevi J. Holsti, *International Politics a framework for analysis*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1995, p.118.

Conclusiones

Los casos analizados, en los que se ha valorado la influencia de la Unión Europea en la sociedad internacional, ponen de manifiesto varias características que facilitan o dificultan la acción exterior. Tales como: la conciencia nacional y global de algunos Estados miembros, que pasan por alto el plano regional.

Muchos Estados miembros aún, “se ven a sí mismos como individuos antes que miembros de una unión regional. Uno no debe confundir la división de la acción exterior europea con su naturaleza, que es descrita como <común>. Puede haber posiciones comunes, pero la acción exterior común solo ocurre cuando los intereses comunes son considerados más relevantes que los intereses individuales”.²⁴¹

Lo anterior explicaría porque el consenso fue logrado en el caso del programa nuclear iraní y no en el reconocimiento del Estado palestino. En el caso de Irán existe una amenaza real de que la República Islámica pueda desarrollar armas nucleares y que éstas puedan tener como blanco a ciudades europeas, principalmente por la impredecible política exterior iraní para con occidente, dominada por decisiones repentinas y en ocasiones viscerales de sus líderes religiosos, que tienen un poder casi absoluto en ese Estado teocrático.

Por otro lado, la cuestión palestina no representa ninguna amenaza hacia la integridad territorial de la Unión Europea. Si bien representa un reto para los principios y valores que la Unión promueve dentro y fuera de sus fronteras, especialmente con las constantes violaciones a los derechos humanos de Israel hacia el pueblo palestino y la falta de cumplimiento de los Acuerdos de Oslo debido a su agenda de asentamientos ilegales en territorio de la ANP.

En el primer caso de análisis los intereses comunes de seguridad y paz prevalecen sobre cualquier otro. Mientras que en el caso palestino, son los intereses y objetivos individuales de los Estados miembros los que están por encima de los demás.

²⁴¹ Valentina Morselli, “The European Union and the question of Palestine’s status in the United Nations”, en: Boening, Astrid, Jan Kremmer y Aukje Van Loon, *Global Power Europe-Vol.2: Policies, Actions and Influence of the EU’s external Relations*, Springer, Nueva York, 2013, pp. 86-87.

Si algo ha quedado claro en los casos analizados, es que la acción exterior europea dejó de ser, desde hace tiempo una política reactiva, que secundaba las decisiones de Estados Unidos y que sólo mostraba posicionamientos en los grandes organismos intergubernamentales y foros mundiales. El tratado de Lisboa y sus nuevas herramientas han sido explotadas por la AR Ashton, al punto en el que la acción exterior ha podido realizar acciones preventivas en los grandes conflictos mundiales, como en el caso de Irán.

Una de las constantes en este análisis, fue la enorme responsabilidad que el Tratado de Lisboa confiere a la AR, haciéndola la cabeza de la acción exterior en temas tan complejos como el SEAE y sus políticas hacia el mundo y la región; y también la cabeza de la defensa (a través de la PCSD) que mantiene variadas misiones militares y civiles de los países miembros en distintas regiones del mundo. En suma, la responsabilidad es demasiada para una sola posición, lo que provoca que en ocasiones exista desatención de la AR a alguna de sus múltiples funciones.

Otro factor presente en ambos casos de investigación, fue la batalla interinstitucional en la Unión, principalmente entre el Consejo y la Comisión, que tuvo como rehén a la PESC. La Comisión privilegió siempre los acuerdos comerciales existentes entre la UE e Israel y el existente con Irán, e inicialmente bloqueó la posibilidad de reprimendas diplomáticas y económicas hacia esos Estados del Medio Oriente, que afectaron notablemente los ingresos provenientes del comercio.

El Consejo, por otra parte, fue presa de sus propias reglas de votación (que sólo son por unanimidad en el caso de la acción exterior) y fue incapaz de autorizar las sanciones que la PESC solicitaba contra Israel. En el caso de Irán, el Consejo logró emitir sanciones fuertes, que pudieron ser utilizadas de manera efectiva por la AR Ashton. En el caso de Palestina, la AR solo logró, después de mucho trabajo de cabildeo, que el Consejo emitiera un endurecimiento del reglamento de etiquetado para productos israelíes.

Sería erróneo subestimar el papel de la PESC en el mundo después de la contundente victoria obtenida respecto al programa nuclear iraní. La acción exterior de la Unión funcionó de manera eficiente y responsable, buscando la reanudación de las negociaciones cada vez que éstas se suspendían (tarea que no buscó ninguna de las potencias mundiales). La AR Ashton supo mantener el tema de Irán en la agenda mundial, a pesar del cambio de gobierno en EEUU y de su negativa inicial a negociar con la república islámica.

Se podría argumentar que la AR priorizó el tema de Irán en la agenda de la acción exterior, debido a que era un tema de consensos entre los Estados miembros (a diferencia de temas como el reconocimiento de Kosovo o Palestina). Pero la cronología de hechos acontecidos en el tema iraní y la manera en la que la AR empleó las estrategias diplomáticas de la UE, demuestran que el tema de Irán estaba muy lejos de ser un asunto “sencillo”. Además, el mérito de coordinar 28 políticas exteriores en una sola y coordinar las posturas de los Estados no europeos del P5+1 con Irán, no es pequeño, por el contrario, demuestra el éxito de la acción exterior europea en el mundo, pasando esta “prueba de fuego” con nota laudatoria.

En el caso del reconocimiento del Estado palestino, la acción exterior fracasó en lograr un posicionamiento común, por las distintas razones descritas en el subtema 3.2.1. de esta tesis; sin embargo, la AR presionó sus atribuciones al límite y logró acciones como el ya mencionado “endurecimiento del reglamento de etiquetado de productos israelíes”. Un logro obtenido a pesar de los constantes bloqueos que el Consejo y la Comisión pusieron a la labor de la acción exterior. Ciertamente, el mencionado reglamento, es una acción insignificante para la solución de la cuestión palestina, pero demuestra que la PESC no se quedó estática ante los escenarios desfavorables que las propias instituciones de la Unión establecían.

En suma, la AR hizo todo lo posible, dentro de sus facultades legales, para lograr consenso y al no obtenerlo, aligeró sus propuestas de sanciones contra Israel, para quedar en un mero endurecimiento de acciones ya existentes previamente, que sí logró la aprobación del Consejo.

Después de haber realizado el análisis de ambos casos de investigación, que identificó los puntos débiles de la acción exterior europea, es pertinente sugerir las siguientes recomendaciones:

-La estructura de la PESC hace que la cantidad de responsabilidades que tiene su titular, la Alta Representante, sea enorme y por lo tanto poco manejable. El tratado de Ámsterdam de 1997 no se equivocó al crear la figura del AR, es necesaria la existencia de un titular de la acción exterior europea, sin embargo, convendría evaluar la posibilidad de

dotar de más atribuciones a las posiciones inmediatamente inferiores a ella, que le permitan delegar funciones.

Actualmente existen en el organigrama de la PESC, directores generales del SEAE o de la Agencia Europea de Defensa, pero dichos cargos son solo operativos y con un pequeño margen de maniobra, ya que para la mayoría de las decisiones se requiere la autorización (y en ocasiones, la presencia física) de la Alta Representante. Es necesario que, por ejemplo, la AR pueda ser representada por algún sub alterno en reuniones de la Comisión que no sean de suma importancia (la AR es Vicepresidenta de la Comisión), mientras ella se pueda enfocar a temas críticos de defensa o de política. Esta propuesta debe ser analizada con calma para poder insertarla en el marco de austeridad que promueve Bruselas y que pretende reducir la pesada burocracia comunitaria.

-La construcción del consenso y de la coherencia en la acción exterior europea independientemente del tema a tratar, no es algo alcanzable en el corto plazo, sino que ha de construirse paso a paso, pero siempre llegando hasta la última posibilidad legal que permita el Derecho Comunitario. De esta manera, en la actualidad se alcanza coherencia en algunos temas, pero no en otros; lo importante para la PESC es no dar por perdida la posibilidad de la unidad en ningún caso. Por ejemplo, existe la denominada “unidad en el disenso” que pretende buscar coherencia entre los Estados miembros, a pesar de las enormes diferencias respecto a distintos temas, a través de la abstención de los 28 en votaciones de organismos intergubernamentales internacionales.

Efectivamente, la abstención de los Estados miembros en las votaciones de dichos organismos no eliminan la falta de coherencia, pero si evidencia la voluntad de la UE de mostrarse unida, aún en las diferencias. Y es una manera de demostrar, ante la sociedad internacional, que la construcción de una acción exterior coherente está en proceso.

-El Servicio europeo de acción exterior es la herramienta principal de la PESC, su brazo diplomático y es ya el servicio exterior más grande del mundo. Aunque actualmente no se señale como uno de sus objetivos, la ambición del SEAE es la de lograr ser el único servicio exterior de la Unión en el mundo, lo que implicaría la desaparición de los 28 servicios exteriores de los Estados miembros. Para este investigador, es altamente

complicado (y en ocasiones imposible), imaginar a potencias europeas como Francia, eliminando su servicio exterior, uno de los más grandes y prestigiosos del mundo.

Por tanto, esta tesis sugiere que el SEAE se enfoque en lo que actualmente establecen sus objetivos rectores: la colaboración y coordinación con los servicios exteriores nacionales, de tal manera, que éste cada vez se fortalezca más, en detrimento de los servicios exteriores de los Estados miembros, hasta donde sea posible.

Este fortalecimiento del SEAE está presente en la confianza que tienen en el los Estados miembros, al realizar los distintos esquemas de colaboración con el servicio,²⁴²al decidir cerrar sus representaciones diplomáticas en terceros países e incluir a sus embajadores dentro de los edificios de las Delegaciones de la Unión (incluso Francia realizó este esquema de colaboración con el SEAE en Timor Oriental).

Es así como el SEAE puede aspirar a que los Estados miembros cierren sus representaciones diplomáticas en los terceros países que no consideren elementales para su política exterior. Además, un objetivo deseable y alcanzable, es que los Estados miembros más pequeños de la UE (geográfica y/o económicamente) cierren al completo sus servicios exteriores (que son de los menos numerosos de entre los 28) y decidan incluir a sus embajadores dentro de las Delegaciones.

Es importante señalar que el cierre de las representaciones diplomáticas nacionales continúa sucediendo.²⁴³ Ciertamente es que, el embajador a cargo de la Delegación representa a Bruselas y los Estados miembros que deciden tomar el edificio de la Delegación como suyo (y cerrar su propia representación), no consideran al embajador de la Delegación como “su” embajador, ya que solamente ordenan a su propio embajador realizar sus labores en el edificio de la Delegación. Sin embargo, esta simple acción ya representa un fortalecimiento para el SEAE, que muestra su utilidad para los Estados miembros.

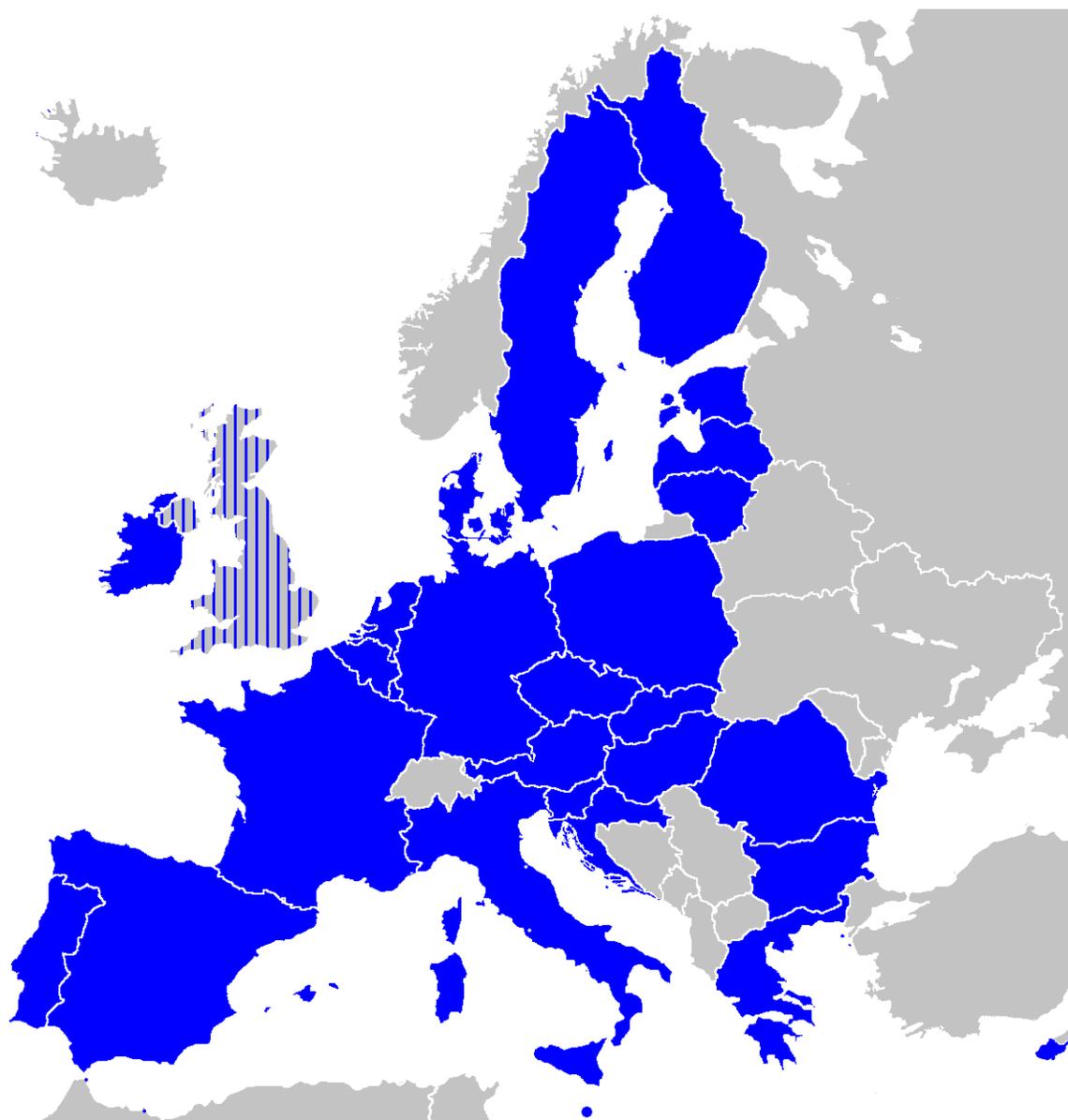
La influencia de la acción exterior europea en el mundo es innegable y hace ya mucho tiempo que pasó de la mera presencia a la participación protagónica activa. Se ha puesto a prueba en situaciones de política dura, como el caso del programa nuclear iraní, y ha salido victoriosa. Sin embargo, la propia acción exterior es una mezcla de poder y debilidad para la UE, dependiendo del tema y de la coyuntura internacional en la que se encuentre.

²⁴² Véase subtema 2.2.

²⁴³ *Idem.*

~ A N E X O S ~

Anexo 1. Mapa. La Unión Europea al año 2016. (28 Estados miembros).**



Elaboración Propia. Con datos del sitio web oficial de la Unión Europea: www.europa.eu/index_es.htm. Plantilla de imagen en blanco extraída de Creative Commons para uso público, disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Blank_maps_of_the_European_Union

Simbología:

◆ Unión Europea.

▨ **Reino Unido: en proceso de salida de la Unión Europea.

Anexo 2. Método de valoración de la influencia.

Uno de las investigaciones más serias y detalladas en el ámbito de la influencia de los actores en la sociedad internacional es la realizada por K.J. Holsti,²⁴⁴ quien define a la influencia como “la capacidad de un actor de controlar el comportamiento de otros”. El mismo Holsti señala que la influencia involucra mucho más que esa simple definición, que se observa en las múltiples relaciones entre el actor influyente y el influenciado.

Esta investigación se centra en la influencia política de la Unión Europea en el mundo, llevada a cabo a través de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), partiendo de la hipótesis de que las diferencias de la Unión Europea (UE) en este ámbito han reducido su influencia internacional y viceversa, cuando ha logrado acuerdos dicha influencia ha aumentado.

Para efectos de esta investigación, la acción exterior de la UE es encabezada por el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pero también puede ser apoyada por los ministros de exteriores y Jefes de Estado y/o Gobierno de los países miembros, siempre y cuando todos se encuentren defendiendo una misma postura en torno a una problemática internacional específica²⁴⁵. Por el contrario, las diferencias entre los miembros de la Unión (particularmente Francia, Reino Unido y Alemania) están marcadas por posturas distintas, lo que también entorpece y dificulta el trabajo de la Alta Representante.

Los parámetros para analizar y valorar la influencia son los siguientes:

- **Objetivos:** En determinado fenómeno internacional, ¿Cuáles son los objetivos de la PESC (o de algún país miembro en particular en caso de desacuerdo)?
- **Estrategia:** ¿Cómo logró la PESC (o algún país miembro en particular en el caso de desacuerdo) que el otro actor hiciera, dejara de hacer o continuara haciendo determinada acción?

²⁴⁴ Kalevi J. Holsti, *International Politics, op. cit.*, “Capítulo 5: Foreign Policy Actions: Power, Capabilities and Influence”.

²⁴⁵ *Tratado de la Unión Europea, op. cit.*, Título V, Capítulo 2, Artículo 24.

- **Recursos:** ¿Qué recursos utilizó la PESC (o algún país miembro en particular en el caso de desacuerdo) para persuadir al otro actor?
- **Costos:** ¿Cuál fue el costo que la PESC (o algún país miembro en particular en el caso de desacuerdo) tuvo que pagar para lograr cumplir su objetivo?

En el caso de los desacuerdos, ¿La situación interna de los países (Francia, Reino Unido y Alemania) influyó para que no se lograra un acuerdo en materia de acción exterior europea?

La valoración mayor de la influencia se hará en base al cumplimiento de los siguientes parámetros y la valoración menor en base a la falta de cumplimiento de los mismos:

- **Protagonismo:** El papel de la PESC fue clave (encabezando o siendo uno de los miembros prominentes) en las negociaciones y no un actor testimonial.
- **Iniciativa:** La iniciativa presentada por la PESC para solucionar el problema internacional fue aceptada (o ligeramente modificada) por los otros miembros negociadores y aprobada para su ejecución.
- **Reconocimiento de terceros países para ejercer mediación.**

Anexo 3. Relación de países que reconocieron al Estado palestino en la UNESCO el 12 de mayo de 1989.



United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization

Executive Board

EX

Hundred and thirty-first Session

131 EX/43
PARIS, 12 May 1989
Original: French and Arabic

ANNEX II

COUNTRIES THAT HAVE RECOGNIZED THE
STATE OF PALESTINE

| <u>COUNTRY</u> | <u>DATE</u> |
|------------------------------|-------------|
| 1. AFGHANISTAN | 16/11/1988 |
| 2. ALBANIA | 17/11/1988 |
| 3. ALGERIA | 15/11/1988 |
| 4. ANGOLA | 6/12/1988 |
| 5. AUSTRIA | 14/12/1988 |
| 6. BAHRAIN | 15/11/1988 |
| 7. BANGLADESH | 16/11/1988 |
| 8. BENIN | |
| 9. BHUTAN | 25/12/1988 |
| 10. BOTSWANA | 19/12/1988 |
| 11. BRUNEI | 17/11/1988 |
| 12. BULGARIA | 25/11/1988 |
| 13. BURKINA | 21/11/1988 |
| 14. BURUNDI | 22/12/1988 |
| 15. BYELORUSSIAN SSR | 19/11/1988 |
| 16. CAPE VERDE | 24/11/1988 |
| 17. CENTRAL AFRICAN REPUBLIC | 23/12/1988 |
| 18. CHAD | 1/12/1988 |
| 19. CHINA | 20/11/1988 |
| 20. COMOROS | 21/11/1988 |
| 21. CONGO | 5/12/1988 |
| 22. CUBA | 16/11/1988 |
| 23. CYPRUS | 18/11/1988 |

| | | |
|------------|-----|--|
| 18/11/1988 | 24. | CZECHOSLOVAKIA |
| 18/11/1988 | 25. | DEMOCRATIC KAMPUCHEA |
| 24/11/1988 | 26. | DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC of KOREA |
| 15/11/1988 | 27. | DEMOCRATIC YEMEN |
| 17/11/1988 | 28. | DJIBOUTI |
| 18/11/1988 | 29. | EGYPT |
| 4/2/1989 | 30. | EQUATORIAL GUINEA |
| 12/12/1988 | 31. | ETHIOPIA |
| 12/12/1988 | 32. | GABON |
| | 33. | GAMBIA |
| 18/11/1988 | 34. | GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC |
| 29/11/1988 | 35. | GHANA |
| 19/11/1988 | 36. | GUINEA |
| 21/11/1988 | 37. | GUINEA-BISSAU |
| 23/11/1988 | 38. | HUNGARY |
| 18/11/1988 | 39. | INDIA |
| 15/11/1988 | 40. | INDONESIA |
| 4/2/1989 | 41. | IRAN |
| 15/11/1988 | 42. | IRAQ |
| 16/11/1988 | 43. | JORDAN |
| | 44. | KENYA |
| 15/11/1988 | 45. | KUWAIT |
| 2/12/1988 | 46. | LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC |
| 15/11/1988 | 47. | LEBANON |
| 15/11/1988 | 48. | LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA |
| 16/11/1988 | 49. | MADAGASCAR |
| 15/11/1988 | 50. | MALAYSIA |
| 28/11/1988 | 51. | MALDIVES |
| 21/11/1988 | 52. | MALI |
| 16/11/1988 | 53. | MALTA |
| 15/11/1988 | 54. | MAURITANIA |
| 17/11/1988 | 55. | MAURITIUS |
| 22/11/1988 | 56. | MONGOLIA |
| 15/11/1988 | 57. | MOROCCO |
| 8/12/1988 | 58. | MOZAMBIQUE |
| 19/11/1988 | 59. | NAMIBIA (SWAPO) |
| 19/12/1988 | 60. | NEPAL |

| | | |
|-----|--------------------------------|------------|
| 61. | NICARAGUA | 16/11/1988 |
| 62. | NIGER | 24/11/1988 |
| 63. | NIGERIA | 18/11/1988 |
| 64. | OMAN | 13/12/1988 |
| 65. | PAKISTAN | 16/11/1988 |
| 66. | PEOPLE'S REPUBLIC OF KAMPUCHEA | 21/11/1988 |
| 67. | POLAND | 14/12/1988 |
| 68. | QATAR | 16/11/1988 |
| 69. | ROMANIA | 24/11/1988 |
| 70. | RWANDA | 2/1/1989 |
| 71. | SAO TOME AND PRINCIPE | 10/12/1988 |
| 72. | SAUDI ARABIA | 16/11/1988 |
| 73. | SENEGAL | 22/11/1988 |
| 74. | SEYCHELLES | 18/11/1988 |
| 75. | SIERRA LEONE | 3/12/1988 |
| 76. | SOMALIA | 15/11/1988 |
| 77. | SRI LANKA | 18/11/1988 |
| 78. | SUDAN | 17/11/1988 |
| 79. | TOGO | 29/11/1988 |
| 80. | TUNISIA | 15/11/1988 |
| 81. | TURKEY | 15/11/1988 |
| 82. | UGANDA | 3/12/1988 |
| 83. | UKRAINIAN SSR | 19/11/1988 |
| 84. | USSR | 19/11/1988 |
| 85. | UNITED ARAB EMIRATES | 16/11/1988 |
| 86. | UNITED REPUBLIC OF TANZANIA | 24/11/1988 |
| 87. | VIET NAM | 19/11/1988 |
| 88. | YEMEN | 15/11/1988 |
| 89. | YUGOSLAVIA | 16/11/1988 |
| 90. | ZAIRE | 10/12/1988 |
| 91. | ZAMBIA | 16/11/1988 |
| 92. | ZIMBABWE | 29/11/1988 |

Referencias Consultadas

Achcar, Gilbert, “Estados Unidos: ¿Poder en decadencia o Hiperpotencia?” en *Revista Herramienta*. num.39, Buenos Aires, octubre 2008.

Afrasiabi, Kaveh L., “An Iran option the US prefers to ignore”, en: *Asia Times*, Hong Kong, 17 de marzo de 2006, disponible en:
http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/HC17Ak02.html

Agencia Internacional de Energía Atómica, *La AIEA, Irán y los Estados Unidos: Contrato para la transferencia de uranio enriquecido y plutonio para un reactor nuclear de investigaciones en Irán*, agosto de 1967, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1967/infcirc97.pdf>

Agencia Internacional de Energía Atómica, *Declaración del Vicepresidente de Irán Reza Aghazadeh en la 46 Conferencia General de la AIEA*, Viena, 2002, disponible en:
<https://www.iaea.org/sites/default/files/16/08/aghazadeh160902.pdf>

Agencia Internacional de Energía Atómica, *Aplicación del Acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica de Irán. Informe del Director General GOV/2003/71*, noviembre 2003, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-75_sp.pdf

Agencia Internacional de Energía Atómica, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Informe del Director General GOV/2011/65*, 2011, disponible en:
<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>

Agencia Internacional de Energía Atómica, *Status of Iran nuclear programme in relation to the Joint Plan of Action. Informe del Director General GOV/INF/2014/16*, julio de 2014, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2014-16.pdf>

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo UNRWA, *Donors Ranking Overall, diciembre de 2015*, disponible en:
https://www.unrwa.org/sites/default/files/2015_donors_ranking_overall.pdf

Aldecoa, Francisco, *La Diplomacia común europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

Aldecoa, Francisco, “La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”, en: Ana Salinas y Elisa Pérez Vera (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional Tomo 1*, Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga, Sevilla, 2005.

Al-Fattal, Rouba, “The Foreign Policy of the EU in the Palestinian Territory”, en: *Centre for European Policy Studies-Working Document*, vol. 328, Centre for European Policy Studies, Bruselas, mayo 2010.

Ang, G., *¿Dónde, Cuándo y Cómo sucedió?*, Reader’s Digest, Ciudad de México, 2002.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2012 on the status of Palestine in the United Nations A/RES/67/19*, diciembre de 2012, disponible en: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_67_19.pdf

Balladur, Edoard, John Major y Javier Solana, “Cuatro puntos de vista sobre la Unión Europea”, en: *Publicaciones del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, INCIPE*, Madrid, 1994.

Bar Cendón, Antonio, “El Tratado de Lisboa y la Reforma Constitucional de la Unión Europea”, en: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, num 60-61, Universidad de Valencia, Valencia, 2007.

Barah, Mikail, “Las distintas alianzas de Francia en Oriente Medio”, *Policy Brief Journal*, num 113, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, noviembre de 2014.

Barbé, Esther, *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014.

Biblioteca presidencial y museo John F. Kennedy, *The President and the Press: Adress before the Newspaper Association of America*, 27 de abril de 1961, disponible en: https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/JFK-Speeches/American-Newspaper-Publishers-Association_19610427.aspx

Bilancia, Paola, “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior y Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, num 13, Universidad de Granada, Granada, enero-junio de 2010.

Bindi, Federiga, *The Foreign Policy of the European Union: Assesing Europe’s role in the world*, Brookings Institution Press, Washington, 2010.

Bruno, Greg, *Iran’s nuclear plan*, en: Council on Foreign Relations, 10 marzo 2010, disponible en: <http://www.cfr.org/iran/irans-nuclearprogram/p16811>

Boening, Astrid, Jan Kremmer y Aukje Van Loon, *Global Power Europe-Vol.2: Policies, Actions and Influence of the EU’s external Relations*, Springer, Nueva York, 2013.

Burke, Edward, “La reaparición del Reino Unido en Oriente Medio”, en: *Policy Brief Journal*, num. 111, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, octubre de 2014.

Caiser, Tom, “The European Neighborhood Policy: Assessing the EU’s policy towards the region”, en: Bindi, Federiga, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s role in the world*. Brookings Institution Press, Washington, 2010.

Cameron, Fraser, *An introduction to the EU foreign policy*, Routledge, Abingdon, 2007.

Chomsky, Noam, *Fateful Triangle: The United States, Israel, and the Palestinians*, Pluto Press, Londres, 1999.

Comisión Europea, *Acceding Candidate Countries*, en: sitio web oficial de la Comisión Europea, 18 agosto 2015, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/non_eu/candidate/index_en.htm

Comisión Europea, *Comercio con Irán*, en: Comisión Europea, 8 de septiembre de 2016, disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>

Comisión Europea, *La Política de Vecindad*, en: Comisión Europea, 2 septiembre 2014, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_es.htm

Consejo de la Unión Europea, *Consejo de la Unión Europea, Council conclusions on the Middle East Peace Process*. 298va. Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, diciembre de 2009, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/200/200912/20091216councilcon081209_en.pdf

Consejo de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Bruselas, 25 marzo 2010.

Consejo de la Unión Europea, *EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction*, 2003, disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT>

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo respecto a Irán*, enero de 2012, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf

Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1696 SC/8792*, 31 de julio de 2006, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2006/sc8792.doc.htm>

Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1737 SC/8928*, 23 de diciembre de 2006, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1737-2006.pdf

Dannreuther, Ronald y March, Luke, *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*, Routledge, Nueva York, 2010.

Delegación de la Unión Europea en la Organización de las Naciones Unidas, *Statement by the EU HR Ashton following the E3+3 talks with Iran in Almaty*, 2013, disponible en: <http://eu-un.europa.eu/statement-by-eu-hr-ashton-following-e33-talks-with-iran-in-almaty/>

Delegación de la Unión Europea en la Organización de las Naciones Unidas, *Iran nuclear deal: Historic breakthrough EU13-522EN*, 2013, disponible en: <http://eu-un.europa.eu/iran-nuclear-deal-historic-breakthrough/>

Dermendzhiev, Dimitar, “The emergence of a network of <<European Embassies>>: Increasing cooperation between EU delegations and member State diplomatic missions”, en: *EU Diplomacy Paper*, num 10, College of Europe, Bruselas, 2014.

Diario Oficial de la Unión Europea EUR-Lex, *Regulación del Consejo respecto a las medidas restrictivas contra Irán 423/2007*, 19 de abril de 2007, disponible en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e42daab8-6053-4e34-bcbe-37feb995d605/language-es>

Drake, Hellen, *Jacques Delors: Perspectives on a European leader*, Routledge, Nueva York, 2000.

Fayazmanesh, Sasan, *Containing Iran: Obama’s policy of Tough Diplomacy*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, 2013.

Fondo Monetario Internacional, *Canasta de divisas con las que se calculan los Derechos Especiales de Giro*, en: Fondo Monetario Internacional, Washington, marzo 2016, disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/sdrs.pdf>

France Diplomatie, *Israel/Palestina: 10 elementos para entender la posición de Francia*, en: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Francesa, París, 3 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/israel-territorios-palestinos/proceso-de-paz/article/israel-palestina-10-elementos-para>

George, Alexander L., *Forceful persuasion: coercive diplomacy as an alternative to war*, United States Institute for Peace, Washington, 1997.

George, Alexander L., “The need for influence theory and actor-specific behavioral models of adversaries”, en: Schneider, Barry y Post, Jerrold, *Know the Enemy*, Fuerza Aérea de los Estados Unidos, Montgomery, 2003.

Glosario de las síntesis de la legislación de la Unión Europea, 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=es>

Gobierno del Reino de Suecia, *Sweden recognizes Palestine and increases aid* en: Gobierno del Reino de Suecia, Estocolmo, 30 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.government.se/press-releases/2014/10/sweden-recognises-palestine-and-increases-aid/>

- Grupo de los 20**, *Miembros del Grupo de los 20*, en: Grupo de los 20, 2017, disponible en: https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/Participants/participants_node.html;jsessionid=A06A28158841D1798FFC567AF07BF435.s7t1
- Hoffman, Stanley**, “Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the case of the Western Europe”, en: *Daedalus*, vol 95, num 3, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1966.
- Holsti, Kalevi J.**, *International Politics a framework for analysis*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1995.
- Holsti, Kalevi J.**, *Taming the Sovereigns*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004.
- Hossein, Seyedamir**, “A comprehensive Nuclear Deal with Iran: Not mission impossible”, en: *Middle East Brief*, num 85, Brandeis University, Waltham, octubre de 2014.
- INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques**, *Bilan démographique*, 2008, disponible en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280757>
- Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea**, *EUISS Yearbook of European Security*, EUISS, París, 2013.
- Kausch, Kristina**, “Alemania en Oriente Medio”, en: *Policy Brief Journal*, num 116, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, enero 2015.
- Kaussler, Bernd**, *Iran’s Nuclear Diplomacy: Power politics and conflict resolution*, Routledge, Nueva York, 2014.
- Knesset**, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the Knesset in Jerusalem on 18 March 2008*, en: Knesset, 18 de marzo de 2008, disponible en: https://www.knesset.gov.il/description/eng/doc/speech_merkel_2008_eng.pdf
- Kolesnikov, Andrey**, *The President tells Shamil Basev from Hamas*, en: diario ruso Kommersant, 10 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.kommersant.com/page.asp?id=648482>
- Kozlowski, Jozef**, “Single Intelligence Analysis Capacity – A part of the EU comprehensive approach” en: *Impetus: revista del personal militar de la UE y el SEAE*, num 17, EU Military Staff, Bruselas, primavera-verano 2014.
- Mangas Martín, Araceli**, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2012.

Mañueco, Rafael, *Putin intenta recrear la antigua URSS tras arrebatarse Ucrania a la UE*, en: diario español ABC, 30 noviembre 2013, disponible en:
<http://www.abc.es/internacional/20131130/abci-putin-recrear-urss-201311292030.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Islámica de Irán, *Statement by the Iranian Government and the visiting EU Foreign Ministers: Teheran 21 October 2003*, disponible en:
http://www.bits.de/public/documents/iran/Tehran_EU_Iran_Agreement03.pdf

Morgenthau, Hans, *Politics among nations*, McGraw Hill, Nueva York, 2006.

Molina, Ignacio y Sorroza, Alicia, “El impacto del SEAE en la diplomacia española”, en: *Revista Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, num 92, Real Instituto Elcano, Madrid, 21 de diciembre de 2012.

Morselli, Valentina, “The European Union and the question of Palestine’s status in the United Nations”, en: Boening, Astrid, Jan Kremmer y Aukje Van Loon, *Global Power Europe-Vol.2: Policies, Actions and Influence of the EU’s external Relations*, Springer, Nueva York, 2013.

Organización de Estados Americanos, *Convención sobre derechos y deberes de los Estados*, 1933.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Request for the admission of the State of Palestine to UNESCO as a member State 131st Session*, mayo de 1989, disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000827/082711EO.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Decisions adopted by the Executive Board at its 187th Session*, noviembre de 2011, disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214466E.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, 1968.

Organización de las Naciones Unidas, *Resolution adopted on the report of the Ad hoc Committee of the Palestinian question A/RES/181*, 1947, disponible en: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>

Organización de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/65/276*, 10 mayo 2011, disponible en:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276&Lang=S

Organización de las Naciones Unidas, *Reporte Oficial de la 65ª Sesión A/65/PV.88*, 3 mayo 2011, disponible en:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/PV.88&Lang=S

Organización para la Liberación de Palestina, *EU trade with Israeli settlements*, en: Organización para la Liberación de Palestina, 31 de mayo de 2013, disponible en: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/FE72A4A44707AA6885257BAC0049E70B>

Palacio, Ana, *La falla estratégica de Europa*, en: Project Syndicate: The world's opinion page, 7 octubre 2014, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-european-strategic-vision-for-ukraine-by-ana-palacio-2014-10?version=spanish&barrier=true>

Pappé, Ilan, *A history of modern Palestine: One land, two peoples*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Parlamento Europeo, *European Parliament Resolution on the role of the Union in the world: Implementation of the common foreign and security policy A4-0242/1999*, abril de 1999, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1999-0242+0+DOC+PDF+V0//EN>

Parlamento Europeo, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on the situation in Palestine P7_TA-PROV(2011)0429*, 2011, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/201/201110/20111026_2_resolution_palestine_en.pdf

PAYVAND, *German-Iranian trade up to 7.8%*, en: Agencia noticiosa estadounidense-iraní PAYVAND, Berlín, 2 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.payvand.com/news/08/dec/1021.html>

Pecharromán Gil, Julio, *Historia de la Integración Europea*, UNED, Madrid, 2013.

Peña Guerrero, Roberto, “La doctrina de política exterior de la Unión Europea”, en: *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, num 122-123, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Ciudad de México, mayo-diciembre 2015.

Pérez Vera, Elisa, et al., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga, Sevilla, 2005.

Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 23 Ed., Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2014.

Sadjadpour, Karim y Behnam, Taleblu, “Irán en Oriente Medio: Aprovechando el caos”, en *Policy Brief Journal*, num 126, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, mayo 2015.

Schmid, Dorothée, “European views of the Israeli-Palestinian conflict: the contribution of member States to framing”, en: Roby Nathanson y Stephan Stetter (Eds.), *The Middle East under fire? EU-Israel relations in a region between war and conflict resolution*, The Israeli European Policy Network, Tel Aviv, 2007.

Servicio Europeo de Acción Exterior, *2013 Annual Activity Report*, Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 2013.

Servicio Europeo de Acción Exterior, *EU in the world*, 2016, disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

Servicio Europeo de Acción Exterior, *Interpretative notice on the indication of goods from the territories occupied by Israel since June 1967*, noviembre de 2015, disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior, *Joint Plan of Action (between the Islamic Republic of Iran and the E3+3)*, noviembre de 2013, disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior, *Joint Statement by the EU HR Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif*, abril de 2015, disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3477/joint-statement-eu-high-representative-federica-mogherini-and-iranian-foreign-minister-javad_en

Shajari, Sadegh, *Chain reaction and chaos: Towards modern Persia*, University Press of America, Lanham. 2015.

Shannon N., Kile, *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Solna, 2005.

The Economist, *“United in theory, divided in practice”*, en: semanario británico The Economist, The Economist Group, Londres, febrero 22-28 de 2003, disponible en: <http://www.economist.com/node/1594961>

Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007.

Tratado de Roma o Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Oficina de Comunicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1957.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2004.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007.

Tratado de Lisboa, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007.

Unión Europea, *Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, 25 marzo de 2007, disponible en:
http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf

Witney, Nick, *Europe and the vanishing of the two-state solution*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2013.

Zanotti, Jim, *The Palestinians: Background and the U.S. Relations*, Congressional Research Service of the United States, 2014.