



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Relaciones Internacionales

*La integración europea y la Política Exterior y de
Seguridad Común (PESC): la posición de la Unión
Europea en el conflicto palestino-israelí, 1973-2005*

Tesis que para optar por el grado de

Licenciado en Relaciones Internacionales

P r e s e n t a

Armando García García

Asesor: Doctor Alejandro Chanona Burguete

Centro de Estudios Europeos

Proyecto PAPIIT: IN309502-3 La UE y el TLCAN: una perspectiva
comparada. ¿Regionalismos convergentes o divergentes?

Ciudad Universitaria, Febrero de 2004





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.

ARMANDO GARCIA
Garcia
05-04-04
~~AKB~~

DRAFT
DRAFT

Agradecimientos y dedicatorias

Antes que nada, al Ser Supremo, por permitirme vivir esta vida, siendo mi fuerza, mi fe y mi esperanza.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por abrirme las puertas, darme la oportunidad de vivir cinco años cobijado en sus paredes y convertirse en mi casa. De hoy en adelante, en donde me encuentre, el orgullo de mi Alma Mater alimenta mi espíritu.

A mi abuelito Armando† y mi abuelita Aurelia†, porque con su luz celestial guiaron mi camino al inicio y al final. También a mis abuelitos Luisa† y Miguel†, porque me cuidaron mucho antes de que naciera.

A Luis Miguel y Edna. Papá, por ser mi maestro político a tu manera; mamá, simplemente por darme la vida y tu amor. Lejos estoy de ser un hijo perfecto, pero mil veces ustedes han sido los mejores padres. Gracias por todo su cariño, apoyo y comprensión, nada de lo que soy lo sería sin ustedes y todo lo que seré en un futuro será por ustedes.

A mi abuelita Estela y mi tía Emma, por sus cariños, cuidados y preocupaciones. Este logro no tiene sentido sin ustedes.

A Edna y Erika, porque quien más te chinga es quien más te quiere. Mi éxito es su éxito.

A mis familias Curiel García, Bello García, García Ávila y Pérez y Ochoa simplemente por eso, por ser MI familia.

A Alejandro Chanona Burgucte. Doctor, muchas gracias por sus enseñanzas, su apoyo y su confianza. En un mundo de leones, la lealtad es su mejor legado.

A Lila Caballero, porque la hermandad va mucho más allá de los lazos de sangre. Gracias por las risas, los sueños, las alegrías, los llantos, los consejos y todos esos pequeños momentos que hemos compartido. Te quiero mucho.

A Karina Merino, por su paciencia, carácter e inteligencia. Gracias por ser un ejemplo a seguir.

A Memo Noriega, por ser un referente en mi vida. Gracias por tus regaños, enseñanzas y sobre todo tu amistad.

Al G8: Marcela Suárez, Mario Tapia, Sarahi Reyes, Pedro Habib y María Contreras. Porque sin ustedes la Universidad no sería igual y sobre todo, por compartir la verdadera prueba de la amistad.

A Mela Ortiz, Kakos R. Ulloa, Iván S. Deveux, Susana Fluichiare, Naybí Montoya, Yad Gálvez, Gaby Márdero, Diana Ibáñez, Anya Tinajero y Ximena Molina. Conocerlos abrió mi concepción del mundo y gracias a lo que cada uno me ha enseñado soy ahora un poco mejor.

A Pilar Galván, porque el tamaño del corazón no se puede ver a simple vista. Gracias por tu amistad, tus consejos y ser parte de mi vida.

A Karla Anaya, Liliana Hernández, Artemisa Morales, Berenice Jiménez, Sandra Ayala, Salvador Quiroz y Javier Rosas. Por haber estado ahí en un principio y lo más importante, por seguir estando aquí.

A Mónica Pérez, Evelyn Juárez, Paulina Vidal y wekapagaedvi, por soportarme durante el difícil camino de niño a adulto.

A José María Lavín y Javier Esguevillas, que me enseñaron que para sentirme europeo no es necesario haber nacido en Europa. Gracias por sus consejos, su confianza y su amistad.

A Teresa Pérez y Alma Rosa Amador, gracias por haber ser mis jefas, mis maestras, mis colegas pero por encima de todo, mis amigas.

A Ilcana Cid, por darme la oportunidad de ser su hijo adoptivo. Tus consejos ocupan un lugar especial en mi corazón.

A mis maestros: Roberto Peña, Consuelo Dávila, José Luis Orozco, Alejandro Salgó, Edmundo Hernández-Vela, Silvia Vélez, Sergio Colmenero†, Lucía Irene Ruiz, Carlos Uscanga, Gerardo Martínez y Dámaso Morales, por darme la oportunidad de aprender de ellos y contribuir en mi formación.

Al Centro de Estudios Europeos por todo su respaldo, especialmente a Nereida Mendoza, por ser tan paciente conmigo y brindarme su apoyo.

A la Sociedad de Alumnos de Relaciones Internacionales y sus generaciones. Gracias por compartir un sueño en el que creí, creo y seguiré creyendo.

A todas aquellas personas que he conocido y en algún momento se preocuparon por mí.

Índice

	Página
Introducción	3
1. La integración europea: teoría y construcción	8
1.1. Federalismo y funcionalismo: los años inmediatos de la posguerra	13
1.2. Enfoque federal-funcionalista: Jean Monnet y el éxito de la CECA	18
1.3. Neofuncionalismo: los tratados de Roma	21
1.4. Intergubernamentalismo: ¿estancamiento en las décadas de los años sesenta y setenta?	26
1.5. Relanzamiento teórico-práctico de la integración: el AUE y el Tratado de Maastricht	34
2. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): el segundo pilar de la Unión	42
2.1. Antecedentes	44
2.2. De la Cooperación Política Europea (CPE) a la PESC	52
2.3. Naturaleza y funcionamiento	57
2.4. La Constitución europea y la PESC	65
3. La UE y el conflicto palestino-israelí	70
3.1. Interés de la UE en Medio Oriente y el mundo árabe	70
3.2. Antecedentes: el conflicto palestino-israelí y la indiferencia europea	74
3.3. La cuestión de la autodeterminación del pueblo palestino (1973-1990)	78
4. La PESC y el conflicto palestino-israelí	99
4.1. La Conferencia de Paz de Madrid (1991) y el proceso de Oslo (1993-1996)	99
4.2. El papel económico-financiero y la participación activa (1996-1999)	105
4.3. La Segunda Intifada y la Hoja de Ruta (2000-2005)	117
Conclusiones	128
Anexos	135
1. Declaración de Bruselas de 1973	135
2. Declaración de Londres de 1977	137
3. Declaración de Venecia de 1980	139
4. Declaración de Berlín de 1999	141

5. Título V del Tratado de la Unión Europea	143
6. Hoja de Ruta	152
7. Evolución del comercio total en bienes de la Unión Europea con 12 países mediterráneos (1995-2002)	153
8. Energía: petróleo y gas natural. European business: Facts and figures. Data 1991-2001. Part 1: Energy, water and construction.	154
Fuentes de información	155

Introducción

La Unión Europea (UE) ha buscado tener un papel activo y relevante en la construcción de un futuro acuerdo de paz para el conflicto en Medio Oriente entre palestinos e israelíes. La UE se ha distinguido en los últimos años como primer donante de asistencia financiera y técnica a la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Este apoyo ha permitido consolidar las estructuras de gobierno de la autonomía palestina y, lo que es más importante, mantener con vida el proceso de paz de Medio Oriente en unas circunstancias sumamente adversas. No obstante, esta implicación económica no le ha dado un papel político de relieve, entre otras cosas por la negativa de Estados Unidos para permitir una mayor participación de Europa en las negociaciones de paz.

Durante muchas décadas, los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea en esta conflictiva región han coincidido más que diferido. En el curso de la Guerra Fría, Estados Unidos y los países comunitarios coincidieron en la necesidad de reducir las tensiones mediorientales y garantizar el flujo del petróleo a precios razonables.

Aunque pudiera parecer incorrecto, para entender el desarrollo del papel de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí y por tanto en el proceso de paz, es necesario que se haga una revisión histórica tanto de los escenarios internacionales como del proceso de construcción europeo, y así poder ir estableciendo las etapas donde empezamos hablando de la Comunidad Europea (CE) para terminar refiriéndonos a la Unión Europea.

Los intereses que tiene la Unión Europea en la región de Medio Oriente son específicos: ubicación, inversiones, población, petróleo, etc. Además, reconoció antes que Estados Unidos la importancia de la existencia de un Estado palestino para lograr un acuerdo de paz sólido en la región. Para la Unión Europea es importante que exista paz y estabilidad porque depende netamente del petróleo de la región y el conflicto palestino-israelí es un gran factor de tensión.

Por otra parte, al ser Europa la verdadera frontera de Occidente con el mundo islámico, por la cercanía geográfica, la Unión Europea considera importante demostrar a los árabes en general, y a los palestinos en particular, que Europa no es un enemigo.

Una vez establecido el planteamiento general que la UE tiene en la región, una segunda cuestión a formularse es si existe una posición común europea ante el proceso de

paz de Medio Oriente, o más bien, deberíamos hablar de una serie de políticas distintas motivadas por diferentes experiencias históricas. Recordemos que la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —Maastricht 93 y Ámsterdam 97— no representa la desaparición de las políticas exteriores de los propios Estados miembros. En este sentido, la PESC no es una política comunitaria (del primer pilar —Comisión, Parlamento—) sino más bien una política intergubernamental (Consejo Europeo). La diplomacia europea es producto del consenso entre los Estados miembros de la Unión. Aún siendo todavía principalmente materia que se trata por separado, los Estados entienden que la PESC es un vehículo para aumentar la estatura y la efectividad de sus propias políticas; es por eso que se puede pensar que a pesar de lo difícil que puede ser tratar de coordinar las políticas exteriores de cada uno de ellos, los miembros de la Unión trabajan para realizar un esfuerzo y poder presentar al mundo una posición europea única.

Es aquí donde entra la teoría de la integración, ya que consideramos a la Política Exterior y de Seguridad Común como un elemento susceptible de ser comunitarizado. Sin lugar a dudas, el fenómeno de la integración, de la formación de una comunidad política por unión de dos o más unidades políticas, puede situarse en distintos niveles. El ámbito de la política exterior es uno de los más importantes en la definición de un Estado, por lo que se ubica en el nivel de la integración positiva. En este sentido, la creación y acción de las PESC resultaría un nivel más alto dentro de la integración, al haberse superado las tensiones intraregionales y enfocarse hacia las tensiones externas generadas por otras unidades políticas que repercuten en la comunidad política integrada.

Dentro de la teoría de la integración encontramos una evolución de ésta, que sin lugar a dudas comprende varias etapas. Entre ellas se distingue el enfoque federalista, que tiene por objeto la integración con base en la creación de un marco institucional y legal en el que participan las distintas unidades políticas, conservando cada una cierta autonomía en los asuntos más “cruciales”. Pero también encontramos el enfoque federal-funcionalista, en el cual las estructuras supranacionales coexisten con las estructuras nacionales gubernamentales. Este marco de referencia nos ilustra el estado de la integración europea, en donde las relaciones exteriores de cada uno de los Estados forma parte de los asuntos vitales para la supervivencia y conservación de la soberanía de los mismos. Sin embargo, la categoría del efecto multiplicador político del enfoque neofuncionalista nos presenta que

dentro de la PESC los Estados miembros de la Unión puedan llegar a entender que uno de los objetivos finales es hacer prevalecer los intereses comunes que emanan de las negociaciones y el consenso.

Si bien los primeros pasos hacia la integración son económicos —como lo demuestra la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)— estos tienen implicaciones políticas importantes en el sentido de que necesariamente suponen la delegación de competencias políticas. Entre más avanzada sea la integración, las competencias políticas delegadas van siendo mayores, y llegará un punto en que estas abarquen los elementos del “núcleo duro” de la soberanía estatal.

Ahora bien, no es un secreto que la decisión de proceder a la integración o de oponerse a la misma depende de las expectativas de ganancia o pérdida que tienen las unidades que se orientan hacia la misma. Esta afirmación se aplica también para la PESC, y a lo largo del desarrollo del papel de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí veremos como este factor lo ha permeado y hasta que punto los miembros de la Unión se han dado cuenta de lo mismo. La acción de la PESC en el conflicto de Medio Oriente es el ejemplo perfecto de la integración política como el desarrollo de recursos y procesos para llegar a decisiones colectivas a través de medios distintos que las acciones autónomas de los gobiernos nacionales, las cuales tienen un peso mayor del que pueden tener estas acciones.

La PESC y su acción dentro del escenario que este trabajo plantea, impone, desde esta perspectiva, la consideración de la integración como un fenómeno multidimensional y la necesidad de desarrollar un concepto o conceptos de la integración que tomen en cuenta sus varias dimensiones y que sean capaces de enfrentarse a los diferentes componentes de la integración. Al lograr esto, entonces la unidad política integrada podrá proyectarse con una real fortaleza política hacia la comunidad internacional.

La hipótesis central de este trabajo es que el proceso de integración europea no estará completo hasta alcanzar la cesión de soberanía en el ámbito de la política exterior y de seguridad, lo que se ha reflejado en la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la participación de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí. Pero al mismo tiempo, fortalecer una estrategia europea hacia dicho conflicto fortalecerá las posibilidades futuras de consolidación de la PESC. En este sentido, los objetivos que se

buscan son demostrar que el cambio de actitud de la Unión Europea hacia la región de Medio Oriente, particularmente hacia el conflicto palestino-israelí, se ha llevado a la par del avance de la integración europea y que esta no estará completa hasta que abarque las cuestiones de la política exterior y de seguridad. Al mismo tiempo, demostrar que la Unión Europea saldrá ganando al tener una participación eficaz en la solución del conflicto, especialmente en el fortalecimiento de la PESC. Además de establecer las razones por las cuales la región y el conflicto son importantes para el bloque comunitario.

En el primer capítulo se hace una revisión histórica general del proceso de construcción de la Unión Europea, estableciendo una correlación con los distintos enfoques teóricos de la integración que intentan explicar la realidad. Se aborda un estudio tanto del contexto europeo como de la influencia en éste del contexto internacional. En este capítulo se intenta explicar como el fenómeno de la integración no es un fenómeno monocausal y que tiene repercusiones y expresiones en muchos niveles. Asimismo, se intenta demostrar que si bien en las diversas etapas de la integración europea es uno el enfoque teórico el que ha dominado la explicación, no es el único y se da una mezcla de todas las corrientes, lo que se presenta aún más en la última década de los años noventa.

En el segundo capítulo, nos dedicamos al estudio del desarrollo de las bases y los elementos que permitirían la instauración de una política exterior común a través de la creación de la Cooperación Política Europea y su transformación en la Política Exterior y de Seguridad Común. De igual manera, partiendo del hecho de que la política exterior es una más de las políticas llevadas a cabo por los Estados y, por lo tanto, susceptible de entrar en los ámbitos de la integración al ubicarse en el marco de una integración positiva o total, se analiza el funcionamiento y la naturaleza de la Política Exterior Común, señalando los elementos que forman parte tanto del enfoque intergubernamental como los que forman parte del supranacional, así como una aproximación a las características de dichos elementos que pudieran ubicarse en ambos enfoques.

En los capítulos tres y cuatro del trabajo de investigación, se retoman los argumentos tanto del proceso de construcción europea como del desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común enfocados en un caso particular. Esto nos lleva a la búsqueda de los elementos que demuestran la evolución de la posición europea en el conflicto palestino-israelí, y como este se vuelve un factor importante en el desarrollo y

consolidación del reflejo de la construcción de una política exterior y de seguridad común. Igualmente, se establece que las posturas europeas en las diversas negociaciones de paz del conflicto palestino-israelí han estado influenciadas por el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en concordancia con el progreso de la integración europea, así como que el apoyo de la Unión Europea es el contrapeso político que los palestinos necesitan para contrarrestar el apoyo histórico de Estados Unidos hacia Israel en la búsqueda de un acuerdo de paz, sobre todo en la importancia de la búsqueda de un Estado palestino. En este sentido, se busca demostrar que la posición europea no es anti israelí o completamente pro palestina, sino que responde a la conjunción de elementos tanto políticos como económicos de interés europeo.

Capítulo 1

La integración europea: teoría y construcción

La conceptualización de la integración europea requiere ser vista desde dos ángulos: el teórico y el histórico. Lo que hoy es la Unión Europea ha enfrentado un proceso de construcción histórico desde finales de la Segunda Guerra Mundial, que se ha venido presentando de una forma mucho más rápida, y a la vez ha encontrado un reflejo a nivel teórico encaminado a dar una explicación de este fenómeno de la realidad.

Una primera acotación que se tiene que hacer es mencionar que la teoría de la integración ha encontrado un importante desarrollo en el marco de la integración europea, pero que éste no es el único, aunque sí sobre el que se han elaborado la mayoría de sus análisis. En este sentido, la teoría de la integración se ha desarrollado especialmente durante el proceso de la integración europea y generalmente cada uno de los enfoques de la misma emerge como respuesta a los problemas y al contexto de cada periodo del mismo proceso de integración.

Inmediatamente después de determinado este hecho, encontramos la necesidad de establecer una definición del concepto en el cual se basa esta teoría: la integración.

“Integración es un término polisémico; sería incorrecto limitarlo exclusivamente al ámbito de la economía. Integrar significa componer, constituir o completar un todo o conjunto con sus partes diversas. Se trata de una acción constructiva cuya dificultad está directamente relacionada con el número y la diversidad de las partes a integrar”.¹

“Integración no es un fenómeno o un evento singular, sino un compuesto de acciones, reflejos y respuestas mutuas dentro de una situación histórica dada. Estas reacciones ocurren simultáneamente pero con un impacto variable y con diferentes reflejos en tres distintos niveles: en el individuo, en el Estado territorial y en el sistema regional. Integración es por definición un fenómeno sistemático y multifacético”.²

¹ María Moliner, *Diccionario*, 1990, citado en José Antonio Nieto Solís, *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide, 2001, p. 65.

² Michael O'Neill, *The Politics of European Integration*. Londres, Routledge, 1996, p. 14.

Ahora bien, debemos establecer la diferencia entre integración y cooperación internacional. La cooperación no es cesión de soberanía. En la integración, las partes lo hacen voluntariamente pero pierden capacidad de decisión autónoma, especialmente a la hora de adoptar decisiones aprobadas de forma común con respecto a las cuales mantengan discrepancias. En la integración el voto mayoritario (acciones decididas conjuntamente) es vinculante, aunque en temas de especial relevancia se mantiene la necesidad de exigir unanimidad (consensos).

La integración puede fundamentarse en grados de compromiso muy distintos y tiene una evolución no lineal —con avances y retrocesos— puesto que se trata de un proceso histórico —la misma teoría de la integración establece una serie de etapas y fases—. Las características de la evolución del proceso histórico de la integración dependen de los compromisos, objetivos e instrumentos desplegados por los socios o protagonistas del fenómeno integrador.

Las etapas de la teoría de la integración se encuentran más bien vinculadas al proceso económico: acuerdos comerciales, uniones aduaneras, mercado común, unión económica y monetaria para llegar al final de la integración que es la unión política.³ De esta clasificación por etapas se desprende una clasificación general que abarca dos sentidos; por un lado, la integración negativa, que sería la supresión parcial o total de formas de discriminación entre países y que se relaciona más con los aspectos económicos; y por el otro, la integración positiva, que se trata no sólo de la eliminación de formas de discriminación en las relaciones entre países, sino además la puesta en funcionamiento de instrumentos de actuación comunes, basados en la creación y aplicación de políticas o acciones comunes.

Haciendo una correlación, tenemos que la integración económica en su máxima expresión —la unión monetaria— tiene repercusiones sociales y políticas, además de las estrictamente económicas. En este sentido, encontramos aquí otras dos vertientes de definiciones, pero ahora en cuanto a la integración política: de un lado tenemos la integración mediante valores compartidos y consensos en el marco político, los procesos, los temas a resolver y las soluciones; y por el otro la integración por la presencia, o

³ Véase: José Antonio Nieto Solís, *op. cit.*, pp. 65-88, y especialmente el trabajo de Bela Balassa y otros, desarrollado hacia la integración económica.

amenaza, de la fuerza. Es aquí en donde debemos pasar a las definiciones de integración en el sentido político.

Para Karl Deutsch la integración es “la consecución dentro de un territorio de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y extensas para asegurar, por un largo periodo, expectativas de cambio pacífico entre la población del mismo territorio”.⁴ Según este autor, por sentido de comunidad entenderíamos la construcción de acuerdos para resolver los problemas comunes. En esta definición encontramos a la integración como condición para lograr este sentido de comunidad.

Para Ernst Hass, la integración es entendida como los procesos que culminarán en una comunidad política, es decir, “un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes [...] Entonces la integración describirá el proceso de aumento de la interacción y de la interpretación de forma tal de oscurecer las fronteras entre el sistema de organizaciones internacionales y el entorno suministrado por sus Estados-nación miembros”.⁵

Leon N. Lindberg define a la integración como “1) los procesos por los cuales las naciones anteponen el desdiseño y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales; y 2) el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro”.⁶

Philippe Schmitter definió a la integración en 1971, como “el proceso de transferencia exclusiva de expectativa de beneficios del Estado-nación a alguna entidad superior”.⁷

⁴ Citado en Güllnur Aybet, *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*, Gran Bretaña, Palgrave, 2001, p. 10.

⁵ Véase: E. B. Haas, *The Uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford, 1968 en Michael O'Neill, *op. cit.*, pp. 195-196; y James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 445.

⁶ Citado en *Ibid.* Véase también: Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 154.

⁷ Citado en Kerry E. Howell, *Discovering the Limits of European Integration: Applying Grounded Theory*, Nueva York, Nova Science Publishers Inc., 2000, p. 9.

Donald J. Puchala da una definición de integración “como un sistema internacional en el cual los agentes encuentran posible armonizar coherentemente sus intereses, transar sus diferencias y cosechar recompensas mutuas por sus interacciones”.⁸ Para Johan K. De Vree, “la integración puede definirse como el proceso de formación y desarrollo de instituciones a través del cual ciertos valores se distribuyen autoritariamente para un cierto grupo de agentes o unidades políticas”.⁹ James A. Caporaso y Alan L. Pelowski la definen como “el desarrollo de nuevas estructuras y funciones en un nuevo nivel del sistema, que es más abarcador, sea geográfica o funcionalmente, que antes”.¹⁰

Para Finn Laursen, “una manera de ver a la integración es verla como un proceso de toma de decisiones conjuntas. Algunas tomas de decisiones conjuntas pueden ser medidas en varias dimensiones. En la literatura clásica de la integración europea tres dimensiones son consideradas especialmente importantes: el alcance funcional, la capacidad institucional, y el dominio geográfico”.¹¹ El alcance funcional se refiere a los temas incluidos en los programas de integración. La capacidad institucional es una capacidad de toma de decisiones pero en un sentido completo, incluida la capacidad de implementar y aumentar las decisiones así como la capacidad para resolver problemas comunes.

Dentro de todas estas definiciones encontramos características comunes: 1) lealtad hacia un nuevo centro; 2) expectativas de recompensas; y 3) comunicación entre los miembros, por mencionar las más importantes. Además, también encontramos un común denominador que en un principio fue el principal: la expectativa de que la integración traerá una autoconciencia de abstenerse del uso de la fuerza. El argumento de que la paz solo podría ser lograda a través de la integración no resulta novedoso, pero es hasta el periodo de reconstrucción de la posguerra que la teoría de la integración y las prácticas políticas comienzan a converger. Asimismo, debemos señalar que si bien todas estas definiciones de la integración son politológicas, la integración real es un complejo fenómeno multidimensional que abarca aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales, culturales, etc.

⁸ Citado en James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 446.

⁹ Citado en *Ibid.*

¹⁰ Citado en *Ibid.*

¹¹ Finn Laursen, *Theories of European Integration*, background paper for lecture on “European Integration: What and why?”, The Graduate Institute of European Studies, Tamkang University, Taipei, Taiwan, march 2002, p. 2 en <http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/theoriesofeuropeanintegration.pdf>.

Ahora bien, dentro del contexto del proceso de integración europea, tenemos que el debate está basado en la concepción kantiana y en las interpretaciones hegelianas del Estado. Es decir, las diferentes ideas de la integración europea encuentran sus bases en cuestiones más filosóficas como resultan ser las ideas kantianas de que para lograr la paz perpetua es necesario establecer instituciones formales, pasando inevitablemente por construir un estado civil legal, por un lado; así como la idea hegeliana de que cualquier integración debe ser hecha por los Estados nación en un régimen intergubernamental.¹²

Así, tenemos que dos enfoques dominan el debate de la integración europea: por un lado, el federalismo y el funcionalismo conciben el proceso como una integración en la cual instituciones supranacionales comprometen la autonomía y la soberanía estatal a través de compartir competencias institucionales, recursos, reglas y decisiones. Del otro lado, el enfoque intergubernamental argumenta que los Estados miembros continúan con el dominio de las decisiones en este proceso.

El caso del proceso de integración europea ha inspirado buena parte de los estudios pioneros sobre la integración, por lo que es en torno a su experiencia que los esfuerzos teóricos se desarrollan para tratar de explicar la dinámica de esta integración. Es por eso que para conceptualizar la integración europea es importante reconocer la dinámica entre las instituciones supranacionales, que tienen una considerable autonomía en las “cuestiones diarias” de la Unión Europea; y los gobiernos nacionales, que dominan en las decisiones sustanciales sobre reformas institucionales o reformas a los tratados. En este sentido, para entender el proceso de integración se necesita tomar en cuenta el papel tanto de los gobiernos nacionales como de las instituciones supranacionales.

Es aquí donde encontramos los dos enfoques teóricos de la integración: el supranacionalismo, que toma a la integración como un proceso gradual en el cual las instituciones supranacionales son actores políticos; y el intergubernamentalismo, que considera a los Estados como la parte más importante del proceso de integración y sus acciones por lo cual las instituciones supranacionales solo asisten y facilitan las negociaciones entre los Estados.

¹² Véase: Kerry E. Howell, *op. cit.*, pp. 15 y ss. y 51 y ss.

Este debate se ha encontrado presente en la construcción de la integración europea desde sus inicios y cada una de las partes ha encontrado en un periodo histórico específico el momento más adecuado para su maximización, como veremos a continuación.

1.1. Federalismo y funcionalismo: los años inmediatos de la posguerra

La idea del federalismo en Europa no surgió exactamente durante el periodo de entreguerras, tiene algunos antecedentes que datan del siglo XIX como lo es el pensamiento federalista de Proudhon, que se deriva de sus concepciones acerca del Estado, el individuo y las nacionalidades. La condición para una Europa federada, según Proudhon, es que los federados sean ellos mismos federalistas. Dicho de otra forma, que los elementos constituyentes se encuentren ya constituidos en federaciones; en propias palabras de Proudhon: "Europa será una federación de federaciones o no será".¹³

En el periodo de entreguerras también encontramos antecedentes del pensamiento federal para Europa, sobre todo en los esfuerzos que tras la Primera Guerra Mundial realizó el Primer Ministro francés Aristide Briand para unificar Europa a fin de minimizar el peligro potencial que representaba Alemania y evitar otra guerra de gran envergadura. La integración se cimentaba intelectualmente en la Unión Paneuropa del Conde Coudenhove-Kalergi y, durante la guerra, la visión de Altiero Spinelli de una federación europea.

También dentro de los antecedentes es necesario mencionar la unión aduanera belga-luxemburguesa de 1922 que durante el exilio de la guerra se amplió con Holanda en 1944 y que para 1948 entró en vigor conocido como el Benelux (Belgique, Nederland y Luxembourg). Si bien este paso tiene una importante implicación para la integración económica europea no creaba un esquema supranacional ya que se basaba en dos instituciones administrativas, pero sí establece un referente que se suma a todo este proceso de construcción. Este mismo papel lo tuvo la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), encargada de administrar los recursos del Plan Marshall de 1948, como promotora de la integración europea para hacer frente al comunismo.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, hubo fuertes movimientos de bases (especialmente en Italia, Bélgica y Países Bajos) orientados a conseguir una Europa federal con el objetivo de impedir una nueva guerra, así como de enfrentar las

¹³ Véase: Bernard Voyenne, *Historia de la idea europea*, Barcelona, editorial Labor, 1970, p. 144.

condiciones que el enfrentamiento mundial había dejado: decadencia europea en lo político, que se podía traducir en un papel de tablero para las superpotencias; desmembramiento de los imperios europeos; y problemas económicos.

En este sentido, se puede decir que los movimientos a favor de la unión de Europa son los catalizadores de la integración europea. Empero, existieron diferencias en la visión de la integración europea (objetivos y propósitos) en Europa occidental:

- los que conjuntaban las ideas federalistas —especialmente en Alemania, Benelux, Italia y Francia— cuyo objetivo es la integración en términos económicos y políticos a través de la supranacionalidad, es decir, de la posibilidad de ceder soberanía gradualmente a un nivel superior; y
- aquellos que reflejaban las ideas unionistas o funcionalistas —principalmente en Gran Bretaña y los países escandinavos— que buscan la integración en áreas bien definidas y privilegian el método intergubernamental de cooperación política, en donde no se da ningún tipo de cesión de soberanía.

En 1946, la creación de la Unión Europea de Federalistas reflejaba la inmensa diversidad de los movimientos a favor de la unión del viejo continente: socialistas, demócratacristianos, socialdemócratas, industriales, académicos, etc. Estos movimientos compartían el reconocimiento de la necesidad de resolver los problemas entre los Estados y eliminar las crisis económicas. Es decir, el elemento común era el de asegurar la paz y ofrecer desarrollo económico para el continente europeo. Sin embargo, todos los principales esfuerzos europeístas anteriores a 1949 fueron efectuados por personalidades y organizaciones que poco o nada tenía que ver con el ejercicio del poder político en sus respectivas naciones.

El Congreso de La Haya, de 1948, derivó al siguiente año en la creación del Consejo de Europa, institución que tenía como fin el de articular la creación de la integración europea. En esta institucionalización predominan las dos tendencias que se mencionaron anteriormente, que sin embargo, tenían formas distintas para concebir la integración europea. Los unionistas propugnaban que las relaciones que se seguían entre los países deberían ser estrictamente intergubernamentales, es decir, relaciones de cooperación donde se conserva íntegra la soberanía y las decisiones se toman por unanimidad. Esta idea tenía gran auge entre los representantes de Gran Bretaña, Irlanda y los países nórdicos. Del

otro lado, los federalistas buscaban un método supranacional que consistiera en la creación de una Europa federal para superar la concepción del Estado-nación y permitir el reconocimiento político-económico de Europa. Las propuestas supranacionales eran respaldadas fuertemente entre los representantes de Francia y Alemania. Como ya se ha dicho, el Consejo de Europa de abril de 1949, reflejó el debate entre los dos movimientos que constituyeron el eje de la construcción de la integración europea. Sin embargo, al mismo tiempo en que se convirtió en el ápice del movimiento europeísta al reunir todo tipo de corrientes, también había nacido como una organización débil por su estructura de carácter consultivo y amplio.

Como podemos ver, si bien el federalismo ya se había desarrollado antes de la Segunda Guerra Mundial, se volvió una ideología fuerte en Europa occidental inmediatamente después de la guerra, esto debido a que se cuestionaba la capacidad de los Estados-nación para preservar la paz en Europa ya que el desastre que vivía el continente se identificaba con los totalitarismos y la persistencia del Estado-nación.

Los principios básicos del federalismo son:

a) creación de instituciones supranacionales, incluyendo políticas y militares, y un sistema legal común como método para unir pueblos que compartieran algunas características comunes como la lengua, la cultura o el territorio, pero que vivieran en Estados separados;

b) requiere una autoridad política y el poder debe ser compartido entre la autoridad central y las regiones;

c) es un método para obtener una unión política entre Estados separados;

d) no ocurre como resultado natural de un proceso y necesita una fuerza motivante para su creación por lo cual se vuelve un fin último; y

e) necesita haber un momento "adecuado" para su presentación, el cual al final de la Segunda Guerra Mundial, por el ambiente de disrupción económica y desilusión política, parecía ser el adecuado.

En el contexto europeo, también destaca que existen dos vertientes dentro del federalismo:

1) gradualistas: que buscaban utilizar la cooperación intergubernamental como instrumento para llegar al federalismo mediante un tratado; y

2) radicales: quieren sobrepasar a los gobiernos mediante la movilización de la opinión pública utilizando el caos inmediato de la posguerra en Europa como situación revolucionaria. En este sentido, creían que el Consejo de Europa podría desempeñar esa labor.

Como críticas al federalismo, Gülnur Aybet señala que no se da una adecuada explicación del por qué los gobiernos o las masas necesariamente escogerían la integración ya que el rol de los intereses y el poder no es tomado en cuenta, siendo estos factores que tienen un papel muy importante en la dinámica de la integración.¹⁴

Ahora bien, en el periodo de entre guerras otro enfoque de integración se fue gestando: el funcionalismo. Surgió en Europa como alternativa al nacionalismo, ya que se basó en la premisa de que el desarrollo de organizaciones internacionales desempeñadas en los temas de la seguridad humana disminuirían el riesgo que los nacionalismos tenían sobre la paz mundial.

El conocimiento moderno del funcionalismo, en el ámbito de las relaciones internacionales es comúnmente atribuido a David Mitrany, quien escribió en la década de los años cuarenta su obra *A Working Peace System*. Mitrany se concentró en las instituciones internacionales y percibía su existencia como un medio por el cual la división internacional se llevaría a cabo a través de agencias interestatales, lo que provocaría que los intereses de los países gradualmente se integraran.

En este enfoque, si bien ya existían organizaciones internacionales como la Sociedad de Naciones o las Naciones Unidas, debía existir un elemento común en el proceso de integración. El aspecto social del Estado podía ser éste elemento integrador, si no a nivel mundial, entonces en una base más regional. La integración debería tener un fin específico, fuera este social, económico o técnico, a través de redes organizacionales. La visión del funcionalismo no es política, sino concentrada en las necesidades comunes; empero, una dimensión política podría existir directamente en estas redes.

La soberanía es transferida eventualmente a organizaciones por vía funcional más que por un contrato. Particularmente, se da la transferencia de la soberanía en un aspecto particular a una autoridad encargada de ese aspecto funcional. Conforme otras autoridades vayan surgiendo con sus propias funciones técnicas, más transferencia de soberanía tendría

¹⁴ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 14.

lugar, hasta que ésta se erosione por completo y se cree un sistema de redes con diferentes funciones. A través de esto, las naciones eventualmente conseguirán el sentido de comunidad.¹⁵ Al final, la estructura podría ser una comunidad internacional pluralista donde el control nacional estaría marginado a las conexiones funcionales. En el extremo, el Estado-nación desaparecería y sería reemplazado por un cuerpo administrativo internacional donde la organización fuera determinada por la racionalidad funcional.

El funcionalismo toma en cuenta el papel de los actores nacionales y las decisiones que toman, con la premisa de que el cálculo de los intereses de bienestar es lo que al último determina el comportamiento. Sin embargo, se reconoce que el proceso funcionalista debería de ser iniciado en el nivel intergubernamental o transnacional.¹⁶

Como se ha podido ver, el funcionalismo se basa en la idea de conseguir comunidades a través de la dirección tecnócrata colectiva y su esfuerzo está dirigido inicialmente hacia la economía y los aspectos sociales con el objetivo de eliminar las causas de conflicto. El análisis básico es la transferencia de funciones específicas eminentemente técnicas de los Estados a organizaciones supranacionales, pero con poder limitado considerando su carácter funcional-sectorial.

En suma, el funcionalismo se basa en tres premisas esenciales: a) el *spill over* o la lógica expansiva de las interdependencias sectoriales; b) un modelo de comunidad y c) el apoyo político de la ciudadanía a las nuevas organizaciones supranacionales funcionales.¹⁷

A pesar de que el funcionalismo se concentra en las funciones técnicas como la base de la comunidad, por lo que se podría decir que se vuelve un análisis monocausal que no explica la dinámica de la integración en su totalidad, no se debe de perder de vista que contribuye con la noción de que el desarrollo de la cooperación en áreas técnicas ayuda al desarrollo del sentido de comunidad; además de poner atención en la decisión de los actores nacionales de construir múltiples relaciones técnicas y los motivos para hacerlo.

¹⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶ Véase: Kerry E. Howell, *op. cit.*, p. 63.

¹⁷ Véase: Francesc Morata, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1999, pp. 109-111.

1.2. Enfoque federal-funcionalista: Jean Monnet y el éxito de la CECA

Para inicios de la década de los años cincuenta el sueño federalista se empieza a imponer en Europa. Sin embargo, por las debilidades dentro de esta corriente, los europeístas más decididos comenzaron a propugnar por una organización supranacional de ámbito geográfico más reducido. Esta nueva visión de la “pequeña Europa”¹⁸ de índole supranacional no solo se refería a un ámbito geográfico menor, si no que también se montaba sobre un federalismo funcional basándose en instituciones especializadas.

El exponente de estas ideas es Jean Monnet, asesor del Primer Ministro francés Robert Schuman, que se condensan en la *Declaración Schuman*, del 9 de mayo de 1950, y que proponen la creación de un ente supranacional encargado de administrar las reservas de carbón y de acero de Francia y Alemania, y de cualquier país europeo que quisiera adherirse, con el fin de evitar enfrentamientos por estos recursos indispensables para la industrialización. Es importante destacar que a partir de este año Francia tomará abiertamente el liderazgo del proceso de integración europea, ya no sólo desde el lado de los movimientos europeístas, sino que ya desde el plano de los gobiernos.

Jean Monnet sintetiza las ideas federalistas con la visión funcionalista de David Mitrany.¹⁹ Quiere construir una Europa unida pero rechaza un centro político único, por lo cual propone que la integración se vaya dando a través de pequeños pasos en sectores en que los Estados no sientan que su soberanía nacional se encuentra seriamente amenazada.

La revisión del documento clave de Jean Monnet, la *Declaración Schuman*, nos lleva a encontrar los principios básicos del pensamiento de este francés, que a pesar de haberlos plasmado solo en dos cuartillas, resultaron trascendentales para la construcción europea.

“El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común en una organización abierta a los demás países de Europa [...] La misión encomendada a la Alta Autoridad común consistirá en garantizar [...] la modernización de la producción [...], el suministro [...], el desarrollo de la exportación común [...] La circulación del

¹⁸ Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea 1951-1979*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 41.

¹⁹ Véase: Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en Alejandro Chanona y Roberto Domínguez, *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, FCPyS/Plaza y Valdés, 2000, p. 163.

carbón y del acero entre los países adherentes quedará liberada inmediatamente de cualquier derecho de aduanas...”.²⁰

En el análisis de las líneas anteriores encontramos la idea de que la construcción de Europa tiene que ser mediante realizaciones concretas, que crecen antes que nada una solidaridad de hecho, más allá del simple sentimiento de comunidad; además de que esta construcción se llevará a cabo mediante la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica, es decir, bases comunes de desarrollo económico como cimientos reales de una unificación económica, lo que introducirá la semilla de una comunidad más amplia y más profunda como condición indispensable para la preservación de la paz.

La similitud de las ideas de Jean Monnet con David Mitrany se encuentra en que no aspira a un gobierno unitario, sino a que la integración se dé de una manera expansiva y gradual en áreas claves; pero al mismo tiempo, comparte con el federalismo la idea de la unificación final. En otras palabras, comparte el objetivo del federalismo y el método del funcionalismo, en lo que podríamos llamar el enfoque federal-funcionalista.

Lo que también tenemos que hacer al analizar la declaración de 1950, es no ignorar que Jean Monnet parece estar también influenciado por las ideas de los federalistas gradualistas y el papel de los gobiernos nacionales al reconocer que “los principios y compromisos esenciales [...] expuestos serán objeto de un tratado firmado entre los Estados”.²¹

En este enfoque queda claro que no es federal porque no existe un gobierno central; los Estados toman sus decisiones en el Consejo de Ministros. En la otra mano, un cuerpo europeo independiente es responsable de expresar la visión del interés general de la Comunidad. Comenzando por la integración económica de los países e incrementando el bienestar a través de ella, se darán las soluciones al problema de la unión política. La unión política de Europa debe comenzar paso a paso como su integración económica.

La propuesta francesa recibió una acogida favorable, tanto por parte del gobierno de la República Federal Alemana (RFA) como por parte de los países del Benelux y de Italia.

²⁰ *Declaración de 9 de mayo de 1950*, anexo en Pascal Fontaine, *Una nueva idea para Europa. La declaración Schuman, 1950-2000*, Luxemburgo, oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 37.

²¹ *Declaración de 9 de mayo de 1950*, op. cit.

Las negociaciones duraron apenas nueve meses, término asombrosamente breve si se considera la complejidad del tema, que involucraba la revolucionaria idea de que Estados soberanos delegaran en una estructura supranacional una parte de sus facultades en beneficio de la construcción de una política común.

Así, para 1951 se firma el Tratado de París que en 1952 se concretó con la entrada en vigor de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con una duración de 50 años y una estructura institucional que contenía elementos supranacionalistas funcionalistas en la Alta Autoridad, bajo el mando de Jean Monnet —encargada de los intereses comunes en este sector—; elementos federalistas de pesos y contra pesos con la Asamblea y el Tribunal de Justicia; y elementos de cooperación intergubernamental en el Consejo de Ministros, que reflejaba los intereses nacionales.

La dinámica de estos años condujo a que en 1953 se elaborará un proyecto de Comunidad Política Europa que buscaba instituir una comunidad europea de carácter supranacional e indisoluble, dotada de personalidad jurídica y de una Asamblea Común con la CECA y la CED;²² pero el fracaso de esta última hizo que no tomará cuerpo, lo que representó una pérdida de oportunidad para la integración política y el factor que precipitó la renuncia de Jean Monnet a la Alta Autoridad de la CECA.

Así, para 1954 se da un golpe de timón a la integración europea al ganar fuerza la idea de que ésta solo debía y podía ser en cuestiones económicas. El Benelux elabora un memorandum para la CECA en 1953 en donde recomienda y pide que la integración se dé en el campo económico. Esta petición sintetiza la idea del establecimiento de una Europa unida mediante instituciones comunes para una fusión progresiva de las economías nacionales que derivaría en la creación de un gran mercado común y en la armonización de las políticas sociales.

En el memorandum del Benelux se recupera el espíritu institucional de la CECA, aunque para 1955 en la reunión en Messina, Italia, se establecen claramente dos propuestas: la integración por sectores, apoyada por Jean Monnet; y la integración económica general, apoyada por Johann W. Beyen (Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda). Alemania, Italia y los países del Benelux apoyan esta última mientras que Francia se inclina por una integración sectorial. Esta reunión representa un nuevo arranque en la construcción

²² Comunidad Europea de Defensa, que se explica detalladamente en el capítulo 2 de esta investigación.

européa, que deriva en los tratados de Roma y que es explicado por un nuevo enfoque teórico.

1.3. Neofuncionalismo: los tratados de Roma

Paul H. Spak (Ministros de Asuntos Exteriores de Bélgica) enlaza en el *Informe Spak* de 1956, las dos corrientes anteriormente mencionadas al proponer la creación de dos comunidades más, para desarrollar la integración en un sector específico y al mismo tiempo una integración económica general en otros sectores. Esta última propuesta es la que gana con la firma el 25 de marzo de 1957 de los tratados de Roma y la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, mejor conocida como la EUROATOM).

Estas tres comunidades están gobernadas por instituciones comunes de carácter federal. Es cierto que los órganos comunes sólo ejercían su competencia en el ámbito de un sector económico, pero en la concepción de sus promotores, la unión económica estaba llamada a desembocar, en virtud de un principio de acción inseparable, en una unión política.

El acuerdo relativo a ciertas instituciones comunes de las Comunidades, firmado en el mismo día de la creación de la CEE y la EUROATOM estableció que las tres comunidades tendrían una asamblea común denominada Asamblea Parlamentaria Europea, compuesta por 142 miembros designados por los parlamentos nacionales con la siguiente distribución: 36 asambleístas para la RFA, Francia e Italia; 24 para Bélgica y Países Bajos y 6 para Luxemburgo.²³

Así como en este momento del proceso se refuerza la concepción de que la integración sólo avanzará a través del ámbito económico, también se da la existencia de factores a favor de la supranacionalidad, como lo son la introducción del principio de votación mayoritaria como regla y la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros para las decisiones por mayoría.

Como muestra de la funcionalidad de la Comunidad Económica Europea, que comenzó a trabajar en 1958, habría que decir que para 1960 se creó el Fondo Social Europeo para corregir los desequilibrios sociales resultados de la apertura comercial y la

²³ Véase: Antonio Truyol y Serra, *op. cit.*, pp. 44-45.

reconversión industrial al interior de la CEE; en 1961 se estableció la libre circulación de los trabajadores al interior del espacio económico común; para 1962 se dio la implementación de la Política Agraria Común; y diez años después de su inicio, se llegó a la unión aduanera en donde son derogados todos los derechos arancelarios entre las naciones comunitarias y se establece definitivamente la Tarifa Externa Común.

La realidad vivida por el proceso de integración europea hizo necesaria la aparición de un nuevo enfoque teórico. El neofuncionalismo nace a finales de los años cincuenta con Ernst Haas y Leon Lindberg —autores estadounidenses—, que estaban interesados en explicar el proceso de integración europea por el éxito de la CECA y la CEE. Podría decirse que surge como alternativa al funcionalismo cuando se acepta el perfil monocausal de este para explicar la dinámica detrás de la integración. Comparte con el funcionalismo la idea de que un sector de la soberanía se traslada y que el proceso surgido envuelve a los grupos de interés y a los actores políticos de ese sector. Pero agrega que eventualmente con el efecto *spill over*, este proceso de integración ira incluyendo un área política sensible en donde los intereses vitales estén involucrados, lo que resultará en el surgimiento del embrión de una unidad política.

Según Ernst Haas, “se trata, en suma, de explicar un proceso en el que actores políticos nacionales acuerdan transferir sus lealtades, expectativas y actuaciones políticas a un nuevo y más amplio centro, cuyas instituciones disponen de competencias que afectan, en mayor o menor grado, a los Estados preexistentes”.²⁴

En el corazón de la visión neofuncionalista descansa el modelo funcional; el agregado del neofuncionalismo de Haas es que las partes políticas y los grupos de interés aceptan que la acción debe ser tomada en el nivel supranacional. Los grupos clave en cada Estado y su aceptación de la integración son el punto clave de partida. En este sentido, reconoce la existencia de intereses propios de los grupos nacionales constituidos como la fuerza que conduce la integración; estos intereses encuentran sus bases en grupos económicos por lo que la integración sólo podrá ser desarrollada en países industrializados.

El neofuncionalismo entiende el proceso de integración como uno en donde los actores políticos son persuadidos para transferir sus lealtades y actividades políticas hacia otra estructura. Estos actores son persuadidos de hacer esto por las presiones de grupos

²⁴ Ernst Haas, citado en Francesc Morata, *op. cit.*, p. 110.

organizados que expresan demandas para una integración mayor. En este sentido, dentro del concepto de estructura supranacional, se establece una distinción entre los temas sensibles de la política —el poder y la soberanía— y los temas económicos y sociales, en donde éstos últimos son los que tienen el potencial para lograr la integración a través de intereses comunes; aunque sin dejar de tomar en cuenta que, a través del tiempo, progresos en estos temas producirán consecuencias políticas.

Según Joseph Nye, en el modelo funcional original los actores principales eran los tecnócratas y los grupos de interés; en el modelo neofuncional, los actores principales pueden ser políticos con base electoral, políticos-tecnócratas, grupos beneficiados, líderes de opinión y actores con objetivos políticos-dramáticos (personalidades).²⁵

También reconoce el papel central de las instituciones con poder de decisión política, en este caso la Comisión, ya que las políticas hechas por esta institución influirán en otros sectores o grupos clave, por lo que a la vez la institución central busca influir en el cambio de comportamiento de estos grupos. “Si la institución fracasa en su objetivo, entonces el efecto de integración será mínimo”.²⁶

El neofuncionalismo cuestiona la automaticidad de la integración argumentada por el funcionalismo de Mitrany. Plantea que el efecto *spill over* no es sólo funcional sino también político. En este sentido, el *spill over* es entendido como un efecto inducido según el cual la decisión inicial de poner en marcha el proceso de integración generaría una dinámica económica y política conducente a niveles de integración cada vez más superiores. En otras palabras, el efecto de *spill over* llevará a otro sector dentro del proceso de integración si las ganancias son las adecuadas para el sector envuelto. Si otro sector se involucra en el proceso de integración, entonces se extiende la autoridad de la entidad supranacional. Para el neofuncionalismo, el *spill over* es el medio por el cual el proceso de supranacionalización de los sectores se lleva a cabo y la cooperación en un área deriva en otra.

Aquí podemos distinguir entre dos acepciones del *spill over*:

- 1) el funcional, que mantiene la lógica expansiva de la integración sectorial, por la cual los efectos técnicos derivados en un sector sólo tienen lógica si

²⁵ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 165.

²⁶ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 22.

existe integración en sectores afines, por lo cual al mismo tiempo la motiva; y

- 2) el político, que radica en el cambio de expectativas inducido por los sucesivos avances en el proceso de integración y en el papel de las elites económicas y políticas mediante presiones a los respectivos gobiernos para que éstos acepten transferir mayores poderes regulativos a las autoridades supranacionales.

En este punto es donde las expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los grupos dentro de la unidad que se quiere integrar juegan un papel central así como el activismo de las instituciones supranacionales al ser el cimiento que sostiene al edificio supranacional de la comunidad. Es decir, en el *spill over* es crucial la actuación de los intereses subnacionales en dirección directa a la arena europea, al mismo tiempo en que se reconoce que cada sector tiene un efecto *spill over* diferenciado.

Como hemos visto, el concepto de supranacionalidad se vuelve también importante para el enfoque neofuncionalista. Haas lo define como que “en términos estructurales significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de federación que cualquier organización internacional pasada, pero aún no idéntica con ella. Mientras casi todos los criterios apuntan positivamente a la federación, las limitaciones a la capacidad de implementar decisiones y extender el alcance del sistema independientemente sugieren todavía las características de la organización internacional”.²⁷ Es decir, una organización, que tanto estructuralmente como desde el punto de vista de la acción esta más allá de una organización internacional, peor más acá de una federal, y a cuyas instituciones centrales se muestra mayor lealtad que a cualquier otra autoridad política, grupos e individuos específicos.

“Otro concepto utilizado en el desarrollo de la integración es el efecto *take-off*. De acuerdo con Etzioni este ocurre cuando un proceso ha acumulado suficiente fuerza para continuar por si solo; esto es, sin el apoyo de unidades externas no miembros. Haas y Etzioni argumentan que eso solo puede pasar sólo cuando las elites políticas y económicas adoptan la integración como su objetivo”.²⁸ En otras palabras, que el punto principal de la

²⁷ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 139.

²⁸ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 23.

dinámica de la integración se encuentra en el comportamiento de las elites. Solo si estas elites creen que la organización supranacional es la mejor manera de satisfacer sus intereses pragmáticos, la integración continuara. Esto es, la integración no sólo se da por buena voluntad o consenso sino también como política para lograr ciertos intereses. Como se había dicho, el *spill over* no es un proceso automático sino que depende de la voluntad política de los actores involucrados y de que estos mismos compartan un compromiso político.

Para el neofuncionalismo deben de existir cuatro condiciones en el proceso de integración: 1) desarrollo de instituciones centrales que representen los intereses comunes y ajusten los conflictos de intereses, estando capacitadas para intervenir directamente en ámbitos de actividad; 2) relevancia y especificidad que deben poseer las tareas asignadas a estas instituciones para ser susceptibles de activar a las élites; 3) el carácter inherente expansivo (*spill over*) de tales tareas; y 4) la continuidad de la percepción por parte de los Estados miembros de la consistencia entre sus intereses y la empresa comenzada.²⁹

En breves palabras, para el neofuncionalismo, si bien existe el efecto multiplicador (*spill over*) económico, el éxito de la CECA, la CEE y el EUROATOM debe ser explicado también por un *spill over* político; es decir, existe el convencimiento pleno de los sectores que se supranacionalizan, y este convencimiento pleno de estos actores y grupos de interés se da a través de promover sus intereses y fines en las instituciones supranacionales, como lo es por ejemplo la Comisión. “En suma, el enfoque neofuncionalista de la integración regional se construye en torno a tres categorías básicas: 1) el efecto multiplicador funcional; 2) el efecto multiplicador político; y 3) el método de la comisión”.³⁰

Sin embargo, mientras todos los logros económico-sectoriales se daban y junto con ellos una evolución teórica, el proceso de construcción europea tuvo que enfrentar otros factores, que también influyeron en la construcción del pensamiento teórico, entre los cuales se encuentra el debilitamiento del impulso integrador supranacional con la llegada en 1958 al poder como Primer Ministro de la IV República Francesa del General Charles de Gaulle, y a partir de 1965 como Presidente de la recién formada V República gala.

²⁹ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 154.

³⁰ Alejandro Chanona, “El debate contemporáneo...” en *op. cit.*, p. 166.

En un principio, parecía que el General De Gaulle apoyaba la consolidación de la comunidad. “El General De Gaulle no se oponía al proceso de integración europea; por el contrario, su intención era acelerarlo, pero siempre y cuando quedara claro ante Europa y ante el mundo que Francia era la nación líder”.³¹ Empezó por vincular la Europa económica con la política, pero a través de una unión que finalmente suponía un retroceso institucional con respecto a las comunidades existentes, que podrían verse debilitadas al quedar subordinadas también en lo económico en la nueva unión. Esta unión estaba hecha a la imagen de la propuesta de De Gaulle: una Europa de la cooperación interestatal, fundada en la idea clásica de soberanía y con un elemento nacionalista evidente, lo que derivó en el término de la “Europa de los Estados”.³²

1.4. Intergubernamentalismo: ¿estancamiento en la década de los años sesenta y setenta?

En la década de los años sesenta, la integración europea estuvo marcada por la política francesa desplegada por el Presidente Charles de Gaulle, que se reflejó en tres factores particulares: 1) la cuestión de la integración política; 2) el rechazo sistemático por parte de Francia al ingreso británico a las Comunidades; y 3) la actitud en la doble vertiente de oposición a toda supranacionalidad y de afirmación del carácter puramente interestatal de cualquier unión para un futuro inmediato, que se vio traducida en el enfrentamiento Francia contra la Comisión.

En cuanto al primer punto, Francia busca utilizar la integración europea como un instrumento de su política de posicionamiento frente a las dos super potencias de la Guerra Fría, por lo que presenta un intento de integración política en el Plan Fouchet, que no era más que la coordinación política de los Estados europeos bajo la batuta y el liderazgo francés. Asimismo, en 1963, se da el pacto de cooperación franco-germana entre De Gaulle y Adenauer, que iniciaba formalmente el eje Paris-Bonn (luego Berlín) como clave para el desarrollo de la Comunidad.

El rechazo sistemático al ingreso de Gran Bretaña se debe principalmente, por un lado, a que el país británico había definido sus intereses fuera de la integración europea al

³¹ Mauricio Rossell y Pedro Aguirre. *La Unión Europea. Evolución y perspectivas*, México, Diana, 1994, p. 34.

³² Antonio Truyol y Serra, *op. cit.*, p. 46.

haber creado la *European Free Trade Agreement* (EFTA) y no deslindarse de la *Commonwealth*; y por el otro, a la búsqueda de la construcción de la integración propiamente europea, en un rechazo claro a la intromisión de Estados Unidos en los asuntos europeos por medio de Gran Bretaña.

El enfrentamiento entre la Comisión y Francia inicia por motivos de la Política Agraria Común (PAC) ya que mientras Francia insistía en que el único tema a tratar era la consolidación de la PAC, la Comisión proponía que se le aumentaran los poderes en materia financiera y se le otorgara un presupuesto propio así como aumentar el papel del Parlamento y un fondo común para la PAC. En el fondo, la motivación principal del enfrentamiento se deriva de que la propuesta de la Comisión lo que realmente hacía era reforzar la influencia de los organismos supranacionales; mientras que Francia estaba en contra de la supranacionalidad y tenía una negativa a aceptar el principio del voto mayoritario en los casos previstos por el Tratado de Roma en el artículo 148, y una voluntad deliberada de limitar al máximo los poderes de la Comisión.

La postura de la Comisión es apoyada por los otros cinco miembros de las Comunidades, por lo que el Consejo decide invocar el sistema de votación mayoritaria consagrado en el Tratado de Roma. Francia no está de acuerdo con la propuesta y declara que sus representantes en los órganos comunitarios se abstendrían de participar en los trabajos de la CEE, por lo cual éstos no pueden continuar, iniciando así la llamada "crisis de la silla vacía" a mediados de 1965.

En esta coyuntura, los miembros de las Comunidades se enfrentaban al dilema de continuar con la integración sin Francia o a insistir en su regreso. Por razones políticas y económicas se optó por la segunda opción y el país galo regresó a la mesa de negociaciones en enero de 1966 planteando que el debate debía ser intergubernamental, que se debía anular la expansión de los poderes supranacionales y que si un interés vital de algún miembro se veía amenazado por alguna política comunitaria, tendría derecho a veto; dando por resultado el Acuerdo de Luxemburgo, en donde se institucionaliza el derecho a veto, que violenta el artículo 148 del Tratado de la CEE y resulta ser un inhibidor para el proceso de integración. Con el derecho a veto, los Seis comprobaban que en este punto subsistía una divergencia para el caso de que la conciliación no se lograra del todo, pero entendían que esta divergencia no impedía la reanudación de la labor de la Comunidad.

En julio de 1967 entra en vigor el Tratado de Fusión de los Ejecutivos por el cual existirá una única autoridad ejecutiva para las tres Comunidades. Dado que el grado de supranacionalidad es menor en las dos últimas Comunidades que en la primera ---la Comisión establecida en los Tratados de Roma es sustancialmente diferente, hasta en el mismo sentido del nombre, a la Alta Autoridad de la CECA---, siendo la primera la que se establece con la fusión, el papel del Consejo de Ministros se vio acrecentado; factor que también se vio influenciado por la salida de Walter Hallstein, quien fuera el último presidente de la Comisión que le imprimiera en estos años a la organización supranacional un peso político importante.

Para 1967 se da la segunda solicitud británica de adhesión a las Comunidades, que, como en 1961, venía seguida de la de Irlanda, Dinamarca y Noruega, y que al igual que la primera vez, fue obstaculizada por el presidente francés. No obstante, estas solicitudes iniciaron el aún hoy actual debate entre consolidación y ampliación.

Como resultado de los procesos vividos en la década anterior, los años setenta son conocidos como los años de entrappe o abandono, ya que el proceso de integración caminó de manera muy lenta. Sin embargo, se dieron eventos que deben de ser analizados a fin de responder de una manera objetiva la pregunta de este apartado.

Por un lado, el cambio de la actitud francesa hacia la Comunidad, resultado en el plano interno por la salida del poder del General De Gaulle en 1969, y en el plano regional por el creciente protagonismo de la RFA, derivó en la conferencia de La Haya de 1969 que fue convocada por el nuevo presidente francés Georges Pompidou. En esta cumbre los grandes temas del debate fueron el sentido político de la Comunidad, la consolidación de la PAC con reglamentaciones financieras y recursos propios, y un plan encaminado a la creación de una unión económica y monetaria para enfrentar los resultados de las crisis monetarias de 1968-1969.

Para 1970 se da la aplicación de un instrumento para dotar de recursos propios a la CEE. "En adelante, la Comunidad percibiría de todos los aranceles con los que las naciones miembros gravan los productos importados del resto del mundo, un porcentaje por lo menos idéntico a 1% de la base impositiva del IVA que se recaudaba en cada país".³³ En ese mismo año se presenta el *Informe Werner*, un plan para establecer una política

³³ Mauricio Rossell y Pedro Aguirre, *op. cit.*, p. 38.

económica comunitaria y una moneda única o en su defecto, monedas comunitarias dotadas de una convertibilidad recíproca total e irreversible. La ruptura del sistema de Bretton Woods un año después hizo que se estableciera la llamada “serpiente monetaria europea” o banda de fluctuación monetaria, que consistía en la fluctuación de las monedas entre 2.25%, y que la unión económica y monetaria propuesta en el Informe se convirtiera en un objetivo prioritario de la CEE.

Después de una década, el 22 de enero de 1972 se cierran las negociaciones de adhesión de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega a las Comunidades. Se concluye así el fin de la primera ampliación o la ampliación hacia el oeste e inicia el proceso de construcción de la Europa comunitaria de los Diez. Los cambios en las instituciones derivados de las nuevas adhesiones se referían esencialmente al grado de participación de las nuevas naciones en los distintos órganos de la Comunidad y no a su funcionamiento.

Un tropiezo en la construcción europea se enfrentó cuando Noruega no se adhirió a la Comunidad debido al rechazo de su población en un referéndum. La crisis que el referéndum noruego supuso en el proceso de ampliación de las Comunidades, y que provocó la inmediata retirada de Noruega de todas las instituciones comunitarias, quedó limitada por la actitud danesa.³⁴ Empero, el resultado de este referéndum trajo como consecuencia una reflexión sobre la naturaleza misma de la construcción europea para acercarla a una realidad más social y democrática.

Por otro lado, en el contexto internacional en el periodo de la primera ampliación debemos mencionar que la crisis monetaria de 1971, la crisis energética de 1973 y en general las crisis económicas derivadas de la elevación del precio de las materias primas, la inflación en los países industrializados y los fuertes desequilibrios en las balanzas de pagos, afectaba de una u otra manera el desarrollo de la construcción europea.

En 1973, el presidente estadounidense Richard Nixon y su asesor Henry Kissinger lanzaron la idea del “año de Europa” y de una “nueva carta atlántica” para revisar las condiciones y la naturaleza de la alianza atlántica bajo el contexto de la nueva realidad internacional, aunque la principal preocupación estadounidense era que la unidad europea no debilitara a la unidad atlántica.³⁵ Como respuesta, los Estados europeos comunitarios

³⁴ Para mayor información respecto a los aspectos del referéndum noruego y los resultados del proceso de ratificación danesa, véase: Antonio Truyol y Serra, *op. cit.*, pp. 81-83.

³⁵ Véase: *Ibidem*, pp. 102-104.

llegan a la *Declaración sobre la Identidad Europea* en diciembre de ese mismo año, que al mismo tiempo que se refería a la nueva relación transatlántica entre Estados Unidos y los Nueve, también hacía alusión a que la unidad europea no estaba dirigida contra nadie y que solo buscaba ayudar a la solución de los problemas internacionales, marcando también una salvaguarda a la personalidad en cuanto elemento diferenciado de los Nueve dentro del mundo atlántico, así como la reivindicación de su papel mundial.

En la Cumbre de París de 1974, que puede ser vista como otro momento clave de la integración europea, el presidente francés Giscard d'Estaing propone la institucionalización de las conferencias de jefes de Estado o de Gobierno para agilizar el funcionamiento de la Comunidad. Conjuntamente con este establecimiento, la disposición más importante derivada de esta cumbre es la relativa a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal para 1978. Dentro de esta misma cumbre se puso énfasis en las reformas institucionales que debería sufrir la Comunidad, lo que derivó en la presentación del *Informe Tindemans* de diciembre de 1975, que presentó reformas institucionales en busca de una unión europea, pero que al final resultó rechazado por los Estados miembros.³⁶

Sin embargo, hay que destacar que la alternativa propuesta en este informe es la que después será conocida como "varias velocidades". Sobre el doble fundamento de una concepción de conjunto de la unión europea aceptada por todos y de un programa de acción establecido en un ámbito determinado por las instituciones comunes y admitido en principio por todos; los Estados miembros capaces de progresar deben ir adelante, mientras que los Estados con motivos objetivamente válidos para no avanzar no lo hacen. Los primeros ayudan y asisten a los segundos para que puedan unirse a ellos y también los segundos participan dentro de las instituciones comunes en la evaluación de los resultados del ámbito considerado.³⁷ Esta propuesta pretendía que el proceso de integración recuperara su dinamismo, aunque sea de un modo imperfecto, y estimaba adecuado aplicarla comenzando por la política económica y monetaria.

Los debates sobre el asunto del Parlamento Europeo se dieron entre 1974 y 1976, centrándose en la búsqueda de una solución a la cuestión del número de escaños que fuera representativa, equitativa y equilibrada. La celebración de las primeras elecciones al

³⁶ Véase: *Ibidem*, pp. 117-126.

³⁷ Véase: Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 235.

Parlamento Europeo por sufragio universal directo, los días 7 al 9 de junio, según los Estados miembros y en el marco de sus respectivas tradiciones y sistemas electorales, puede ser considerada desde el punto de vista teórico como una línea divisoria decisiva, el fin de una etapa y el comienzo de otra, en la historia de la integración europea.

Entre otros hechos relevantes para la construcción europea en estos años se debe mencionar la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1974; la del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y la firma del Acuerdo de Lomé en 1975; la solicitud de adhesión a las Comunidades por parte de Grecia en 1975, y de España y Portugal en 1977; la consecución del Sistema Monetario Europeo y la creación del ECU (*European Currency Unit*) por parte de la Comisión bajo la presidencia del británico Roy Jenkins, en 1979; y la participación destacada con una posición común de los europeos comunitarios en la Ronda Tokio del GATT ese mismo año.

Es en estas décadas donde la concepción de que la integración europea no es un fenómeno *sui generis*, sino un reflejo de la interdependencia estatal, encuentra un ambiente propicio para desenvolverse, lo que trae, por ende, como resultado que las interpretaciones para explicar este fenómeno se alejen de la teoría de la integración y en cierto punto lleguen a situarse dentro del ámbito de los regímenes internacionales o de la interdependencia realista.³⁸ En estas dos vertientes se desarrolla, respectivamente, el análisis de las instituciones y la interrelación política entre ellas y los Estados, y el de que los Estados-nación son los actores principales y primordiales del escenario internacional, en el cual actúan de forma individual, pero para hacer frente a las crisis en algunos casos asumen una cooperación interestatal, que no deja de estar condicionada por las capacidades de negociación de cada Estado.

Sin embargo, a pesar de que se da una crisis del neofuncionalismo con el Compromiso de Luxemburgo y la imposición de la unanimidad como regla decisoria, el enfoque de la teoría de la integración no es abandonado, pero sí adecuado a la realidad existente, lo que conlleva al surgimiento del intergubernamentalismo.

La crítica intergubernamental enfatiza la importancia de los Estados-nación en el proceso de la integración europea y se fundamenta en el modelo estatista de las relaciones internacionales. Basado en el concepto de poder, este modelo refleja las motivaciones del

³⁸ Véase: Francesc Morata, *op. cit.*, pp. 113-116.

Estado-nación, por lo que las relaciones internacionales, proceso del cual forma parte el fenómeno europeo, solo son llevadas a cabo por estos mismos; consecuentemente, para el enfoque intergubernamental, la integración se resume en el proceso de negociación de los intereses estratégicos de los Estados miembros, siendo ellos mismos el motor del cambio.

Basado en el realismo, el intergubernamentalismo considera que:

a) el poder real en el proceso de la integración europea son los Estados y que estos aún mantienen el compromiso de los intereses nacionales; y

b) la transferencia hacia el núcleo duro de la política nunca se llevará a cabo ya que la integración se concentrará en el campo técnico por los beneficios mutuos, mismos que se moverán o llegarán a ver en los temas de la política monetaria, la defensa y la seguridad nacional.

Asimismo, este enfoque de aproximación a la realidad europea acepta:

1) una posible influencia de los grupos de interés en decisiones referidas a determinados sectores;

2) una influencia de otros factores tales como los procesos electorales o las concepciones que las burocracias estatales tengan sobre el proceso; y

3) en los temas del núcleo duro de la política, la integración conseguida en algunos sectores no podría afectar los intereses vitales de los Estados, ya que los respectivos gobiernos --únicos legitimados para hacerlo-- no crearían las instituciones y los procedimientos necesarios para ello.

En consecuencia, eran las percepciones de los gobiernos nacionales, y no los grupos económicos o de interés, los verdaderos factores determinantes del proceso de integración. Igualmente, se puede ver que a pesar de que se reconoce la existencia de la interdependencia política, esta condición no necesariamente conduce a la integración política. En el enfoque intergubernamental, las Comunidades Europeas se justifican, resultan útiles y pueden ser toleradas por los Estados en cuanto posibilitan la permanencia del Estado nacional como piedra angular de la vida política en Europa y ayudan a los gobiernos nacionales a realizar sus tareas internas y externas.³⁹ En la lógica intergubernamental, en áreas claves para el interés nacional, los Estados prefieren la certeza

³⁹ Véase: Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 204.

de la autoconfianza nacional ya que las pérdidas no son compensadas por ganancias en otros asuntos.

Otro elemento que define a este enfoque es la crítica derivada de la escasa atención prestada por el neofuncionalismo a los condicionamientos impuestos por el contexto internacional, y en especial las características emanadas del mundo bipolar y de la hegemonía militar y política de Estados Unidos en el mundo occidental.

Esta crítica motivó que, a pesar de encontrarse desde una posición de perfil bajo, en la década de los años setenta se dé un cambio en los escritos del neofuncionalismo al empezar a considerar también los efectos de la dinámica externa en la integración y ya no sólo la noción interna del cálculo de las elites. "Haas y Nye usan el término de externalización para denotar el hecho por el cual líderes y elites nacionales en una comunidad regional particular encuentran necesario el desarrollo de posiciones comunes con otros Estados integrados dentro de su región, hacia elementos externos, como organizaciones y gobiernos, que no forman parte de esa integración regional".⁴⁰ Para Schmitter, "una vez que el acuerdo es hecho operativo en una política para las relaciones entre miembros, los participantes se encontrarán capaces de adoptar una política común hacia no miembros. Los miembros serían forzados a tener una posición externa colectiva".⁴¹ Joseph Nye delinea que los eventos externos pueden ser variables importantes en un proceso de integración. Habla sobre condiciones preceptuales que incluyen la percepción de una fuerza externa: "la manera en que los hacedores de políticas regionales perciben la naturaleza de su situación externa y su respuesta hacia ella".⁴² El elemento de externalización está unido con el *spill over*: Conforme la CE desarrolle políticas comunes, estas afectarán a países no miembros en diferentes maneras. Así, la externalización juega un papel importante, aunque claro, limitado a las áreas donde existen políticas comunes. En este sentido, cuando se logra la construcción de una posición común frente un elemento externo, preferentemente otros Estados u organizaciones internacionales pero sin dejar de lado eventos de la política internacional, se considera como una medida que favorece a la integración.

⁴⁰ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 26.

⁴¹ Fin Laursen, *op. cit.*, p. 8.

⁴² *Ibidem*, p. 9.

Es dentro de este entorno que transcurren los años sesenta y setenta, en los cuales, si bien se dio un viraje hacia un enfoque intergubernamental, cuya premisa mayor se centró en el papel cuasi absoluto de los Estados, el avance de la construcción europea no se detuvo lo que quedó demostrado tanto en algunos hechos durante este tiempo como en la forma de encarar los problemas surgidos durante las dos últimas décadas del siglo XX.

1.5. Relanzamiento teórico-práctico de la integración: el AUE y el Tratado de Maastricht

A inicios de la década de los años ochenta, los problemas presupuestarios, derivados de la recesión económica en el mundo industrializado, presentaban el panorama de un estancamiento de la Comunidad Económica Europea y del proceso de integración regional en general. Además, al igual que el resto de las naciones industrializadas, la Europa comunitaria vivía una oleada neoliberal que condujo al abandono del poder por parte de los partidos socialdemócratas.

En esta época destacan los papeles de tres personajes políticos: Margaret Thatcher, Primera Ministro de Reino Unido, contraria a la Comunidad (renegoció una vez más la contribución de su país al presupuesto de la PAC), y Helmut Kohl, Canciller de la RFA, que junto con Francois Mitterrand, Presidente francés y auspiciador del Proyecto Eureka de 1984, resultaron ser europeístas convencidos. Asimismo, el ingreso de Grecia en 1981, comenzó el proceso de la llamada expansión hacia el sur o hacia el Mediterráneo (la segunda y tercera), que culminó en 1986 con el ingreso de España y Portugal a las Comunidades.

En 1984, las condiciones que enmarcaron las segundas elecciones del Parlamento Europeo fueron las crisis presupuestales de la Comunidad; el lanzamiento de iniciativas diseñadas para tratar de superar el estancamiento en el que se encontraba la evolución institucional; el relativo fracaso de algunos programas comunitarios, como el de desarrollo regional y de política social; el aumento explosivo del desempleo; el auge del neoliberalismo; la presencia de los partidos de centro derecha en la mayor parte de los gobiernos nacionales europeos; el surgimiento de los partidos políticos ecologistas y de

extrema derecha nacionalista; y el retraso padecido en las negociaciones con Madrid y Lisboa.⁴³

En la segunda mitad de la década de los años ochenta la Comisión, bajo la presidencia de Jacques Delors y su analogía del paseo en la bicicleta, básicamente dirigido a enfrentar las consecuencias de la ampliación hacia el sur, empezó a tener una actuación más importante, lo que culmina con el lanzamiento del Acta Única Europea (AUE) de 1986, que buscaba la consecución del mercado único europeo pero que al mismo tiempo preveía incorporar otras políticas, como las sociales.

A partir de 1985 se retoma el impulso tanto teórico como de reforma institucional, necesario para proseguir con la integración. La Comisión presenta el *Libro Blanco*, un mandato sobre la realización del Mercado Interior Europeo para enero de 1993. La agenda de este documento se presentaba como ambiciosa al haber surgido como una idea europeísta supranacional, pero que al final, en el texto del AUE, quedó corta al haberse impuesto el enfoque intergubernamental.

La dinámica del fin de la Guerra Fría y el éxito del AUE en cuestiones económicas, influyeron para que se acelerara el proceso de integración. Dentro de los factores externos tenemos que el fin del bloque soviético llevó a un recrudescimiento de los nacionalismos, pero al mismo tiempo al fin de los límites impuestos por la Guerra Fría, lo que condujo a un acercamiento con los países de Europa del este y con la aún entonces Unión Soviética. Estos hechos también fueron favorecidos por el cambio de actitud de Estados Unidos respecto a sus compromisos defensivos en Europa, que responde a motivos políticos y económicos de la nación americana.

En cuanto a los factores internos, una vez más, como al inicio de la construcción europea, una cuestión relacionada con Alemania influyó decisivamente. En este caso, Kohl seguía una estrategia unilateral en cuanto a la reunificación alemana, lo que provocaría el ingreso de la parte oriental alemana a la Comunidad —que ocurriría el 3 de octubre de 1990—. Esta cuestión preocupaba a Mitterrand debido al temor de una germanización de Europa; pero el artífice de la reunificación teutona decidió demostrar que quería anclar el futuro de Alemania a una Europa unida proponiendo la celebración de una Conferencia Intergubernamental (CIG) política paralela a la unión monetaria. En este sentido, las

⁴³ Véase: Mauricio Rossell y Pedro Aguirre. *op. cit.*, pp. 71-76.

perspectivas del Mercado Único previsto para 1993 impulsaron las bases para el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) prevista en el AUE.

Así, en 1991 se iniciaron las negociaciones para la unión económica y monetaria que a la larga incluirían la unión política también, lo que se reflejó con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en 1993.

En este punto debemos destacar la interrelación que se dio entre los enfoques neofuncional-supranacional y el intergubernamental a lo largo del desarrollo de las CIG. Por un lado, tenemos que la CIG sobre la UEM se basó en el *Informe Delors*, de aspecto supranacional. Las negociaciones incluyeron la creación del Banco Central Europeo (BCE), una institución netamente federal, que sin embargo no se vio libre de las diferencias entre Alemania y Francia respecto al inicio de las etapas de la moneda única; aspecto que por otro lado encontró también diferencias con Reino Unido, que buscaba que el ECU fuera la decimotercera moneda del SME. Para no detener las negociaciones, se incluyó la cláusula *opting out*,⁴⁴ propuesta en un principio por Delors y que le daba la posibilidad a Reino Unido de permanecer fuera de la moneda única. Otra característica del neofuncionalismo presente en estas negociaciones es que la creación de un fondo de cohesión, negociado por España, Grecia, Irlanda y Portugal trajo el apoyo de estos países a la UEM; así como que la consecución de esta última traja aparejada indudablemente la toma de acciones respecto a la Carta Social Europea y a la supresión de fronteras y el libre movimiento de personas, que encontró su base en el Convenio de Schengen.⁴⁵ Por último, la ampliación de la ciudadanía europea y de los temas susceptibles de ser aprobados mediante el voto de mayoría calificada, así como el poder de codecisión para el Parlamento, reflejaron factores que actuaron a favor de la supranacionalidad en Maastricht.

Respecto a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política (UP), el aspecto intergubernamental se vio favorecido con la capacidad de influencia limitada que tuvieron la Comisión y el Parlamento, contrarios a este enfoque. Estas negociaciones se basaron en la cooperación en los temas de política exterior, de seguridad y defensa, así como en la cooperación judicial y los asuntos del interior. El resultado de esta interrelación

⁴⁴ "Al igual que ningún Estado miembro podía impedir la adhesión de los otros a la UEM, tampoco estaba obligado a seguir a los demás". Véase: Francesc Morata, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁵ Firmado originalmente en 1983 por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo, y adoptado formalmente en 1990. A finales de ese año se sumó Italia y en 1991 lo hicieron España y Portugal.

quedó plasmado en el texto del Tratado de la Unión Europea, que se organizaba en tres pilares: el pilar de la Comunidad Económica (CE), que manejaba sus competencias de una manera supranacional; los pilares de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Cooperación Judicial y Asuntos del Interior (CJAI), que resultaron ser de carácter intergubernamental.

Como en este Tratado aún se dejaron varias cuestiones sin negociar, otra conferencia intergubernamental inició en 1996, culminando con el Tratado de Ámsterdam de 1997 que buscaba reforzar a la Unión, además de incluir a los Estados recién ingresados en la cuarta ampliación —Finlandia, Suecia y Austria— (1995), conocida como hacia el norte y que encontró su base de relación en la creación del Espacio Económico Europeo (asociación entre la CE y la EFTA) en 1992.

El periodo pos Ámsterdam estuvo marcado por la búsqueda de una política de empleo comunitaria; la puesta en marcha del BCE y los integrantes del Euro; el fin de la era Kohl en Alemania; la dimisión en bloque de la Comisión; las decisiones relativas a la Agenda 2000; y las elecciones europeas de 1999.⁴⁶

La UEM se inició el primero de enero de 1999 con la participación de 12 de los 15 Estados miembros: se auto excluyeron Reino Unido, Suecia y Dinamarca. Con la puesta en funcionamiento de la unión monetaria se suscitó un enfrentamiento franco-alemán por el presidente del BCE. Mientras Francia apoyaba a Jean Claude Trichet, Alemania apoyaba al holandés Duisember. Este enfrentamiento era la consecuencia de una estrategia francesa para equilibrar la institución además de hacer referencia a un pacto no escrito entre Mitterrand y Kohl en virtud del cual el primero aceptaba la sede de la nueva institución en Frankfurt a cambio de dar la primera presidencia a un francés. Alemania cedió a las exigencias francesas y el holandés renunció en julio del año 2002 para dejar su puesto al francés.

La dimisión en bloque de la Comisión en marzo de 1999, como resultado de una falta de cohesión interna y apoyos externos, se tradujo en la primera crisis en el sistema político-institucional de la Unión y en el debilitamiento del eje Comisión-Parlamento, actores en busca de una supranacionalidad mayor.

⁴⁶ Véase: Francese Morata, *op. cit.*, pp. 79-91.

Un factor europeo importante durante estos años, resulta ser el regreso de los gobiernos socialistas o socialdemócratas en 13 países de la UE. Este clima favorecía un consenso para constituir un polo político capaz de compensar el estrictamente monetario y económico, y a la vez dar un nuevo impulso político al proceso de integración, que sin embargo fue puesto en entredicho por las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006.

En el plano teórico, el periodo que se inicia a mediados de los años ochenta con el AUE y que finaliza con la creación de la Unión Europea en 1993, volvió a poner sobre la mesa la necesidad de contar con un marco capaz de dar cuenta de los avances del proceso de integración. Empero, este “nuevo” marco presenta una característica muy especial al exhibir una respuesta de los dos enfoques que han dominado el análisis.

Por un lado, se puede argumentar que se da un regreso del neofuncionalismo traducido en el activismo de la Comisión; la presión ejercida por los grandes grupos multinacionales sobre los gobiernos; y la capacidad de arrastre de la decisión relativa a la culminación del mercado interno. En este sentido, el *spill over* político se derivaría de la disposición de aprobar y poner en práctica las directivas contenidas en el *Libro Blanco* de la Comisión, que a través de pasos sectoriales llegaron a la adopción de una moneda única, considerada como parte del núcleo duro de la soberanía y refutando el argumento de que los beneficios no se trasladarían a ese sector, trayendo al mismo tiempo efectos políticos trascendentes.

En la década de los noventa, el neofuncionalismo se revisa y se corrige, eliminando el automatismo del *spill over*, y ampliando el espacio e importancia de la voluntad política por un lado, y apuntando a la relevancia y eventual desbordamiento de la legitimidad otorgada a las instituciones comunitarias por la población, por otro.⁴⁷ El neofuncionalismo explica que la reactivación iniciada por los gobiernos nacionales se deba a que estos consideran el buen funcionamiento de la CE como un interés vital, destacando la importancia del entorno internacional —ya sea percepción de amenazas externas o posibilidades de expansión exterior para cruciales avances— para explicar las transformaciones. Debemos recordar que la importancia del entorno internacional para la integración ya había sido señalada por teóricos como Nye (1965: acontecimientos

⁴⁷ Véase: Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 173.

catalizadores), Lindberg (1970: crisis originadas fuera de la CE); y Schmitter (1969: efecto internalización).⁴⁸

Por otra parte, en el enfoque conocido como supranacionalismo institucional,⁴⁹ se intenta matizar los condicionamientos impuestos por los intereses nacionales o las políticas internas de los distintos Estados miembros mediante el reconocimiento de la influencia ejercida por el nivel supranacional. Dicho enfoque reconoce un papel importante a las instituciones supranacionales como cristalizadoras de la negociación interestatal. Se combinan así dos niveles: el nivel nacional y el nivel europeo o comunitario.

Dentro del enfoque intergubernamental, Keohane y Hoffman dicen que la articulación de soberanías en un proceso político supranacional descansa en un conjunto de negociaciones intergubernamentales exitosas, por lo que el triunfo del *spill over* necesita como condición *a priori* acuerdos entre los Estados miembros.⁵⁰ Para estos autores, la CE siempre se ha basado en una serie de negociaciones intergubernamentales; el acuerdo programático entre los gobiernos expresado en una negociación intergubernamental es requisito previo para un *spill over* exitoso.⁵¹ La convergencia de preferencias descansa en tener objetivos compartidos, percepción de que existe similitud, y negociación intergubernamental entre los Estados europeos.

Dentro de este enfoque, Andrew Moravcsik propone una interpretación del mercado interno y todas sus consecuencias, conocida como el institucionalismo intergubernamental y basada en tres principios: 1) negociación entre los máximos responsables de los gobiernos (intergubernamentalismo); 2) negociación del mínimo común denominador (hasta donde todas las partes estén de acuerdo); y 3) imposición de límites a futuras transferencias de soberanía.⁵² Este punto de vista está basado en el poder relativo de los Estados miembros y la convergencia de sus preferencias políticas nacionales. “La fuente primaria de la integración está en los intereses de los propios Estados y el poder relativo que cada uno lleva a Bruselas”.⁵³

⁴⁸ Véase: *Ibidem*, p. 176.

⁴⁹ Véase: Alejandro Chanona, “El debate...” en *op. cit.*, p. 173.

⁵⁰ Véase: Kerry E. Howell, *op. cit.*, p. 13; y Alejandro Chanona, “El debate...” en *op. cit.*, p. 170.

⁵¹ Véase: Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 210.

⁵² Véase: Francesc Morata, *op. cit.*, pp. 117-119; y Alejandro Chanona, “El debate...” en *op. cit.*, p. 173.

⁵³ Véase: Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 212.

Este autor continúa elaborando su análisis hasta que llega al intergubernamentalismo liberal, basado en el “presupuesto del comportamiento racional estatal, una teoría liberal de la formación de la preferencia nacional y un análisis intergubernamentalista de la negociación interestatal”.⁵⁴ El comportamiento racional estatal se basa en que los costos y los beneficios de la interdependencia económica determinan las preferencias nacionales. La formación de esas preferencias nacionales se da cuando los individuos y los múltiples grupos sociales con intereses propios tratan de influir en las prioridades y políticas del gobierno, es decir, articulan preferencias, que los gobiernos agregan y posteriormente llevan a las negociaciones interestatales. De acuerdo con esto, la CE debe ser analizada como el resultado de las estrategias negociadoras seguidas por los gobiernos racionales según sus preferencias y poder.

Para el intergubernamentalismo liberal, las instituciones supranacionales incrementan el poder de los gobiernos nacionales, por un lado, aumentando la eficiencia de la negociación interestatal mediante la reducción de costos y por otro, fortaleciendo la autonomía de los líderes políticos nacionales respecto a los grupos sociales particulares en la política interna. Este enfoque concibe a la integración europea como un proceso en el que los gobiernos nacionales han tomado decisiones racionales según sus preferencias, los Estados miembros llevado a cabo negociaciones entre ellos y las instituciones comunitarias ofrecido garantías. Es decir, los gobiernos formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con los otros gobiernos miembros en negociaciones interestatales y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos.

Para Moravcsik, en las negociaciones de Tratado de Maastricht en la formación de las preferencias nacionales se hace evidente la primacía de los intereses económicos, aunque en algunos casos influyeron también secundariamente consideraciones ideológicas y geopolíticas. En las negociaciones interestatales se dieron relaciones de interdependencia asimétrica, reflejando los resultados el poder relativo de los diferentes Estados miembros. Finalmente, la elección institucional, específicamente la puesta en común y la delegación

⁵⁴ *Ibidem*, p. 213.

de soberanía en las instituciones supranacionales, se justifica por la búsqueda del refuerzo de la credibilidad de los acuerdos y de mayor garantía de su cumplimiento.⁵⁵

Para enfrentar la quinta ampliación, la ampliación hacia el este, los países miembros negociaron el Tratado de Niza en el año 2000, en donde se establecieron los espacios de participación que cada Estado miembro tendría en una Unión de hasta 25 miembros. Empero, los mecanismos aquí planteados resultaron ser poco eficientes para enfrentar la quinta ampliación y la dinámica de inicios del siglo XXI por lo que se plantearon diversas preguntas sobre el futuro de Europa. Resultado de esto fue la Convención para el futuro de Europa, encargada de redactar un proyecto de constitución para asegurar la fortaleza de la Unión, en donde sin lugar a dudas, volveremos a encontrar un debate que entrelace y sume puntos diferentes de los dos enfoques predominantes.

En este sentido, con la dinámica de la integración que se ha seguido hasta este momento dos cosas nos pueden quedar claras: 1) la realidad obliga a la necesidad teórica de presentar más de un enfoque para explicarla; y 2) la síntesis presentada en el desarrollo de la construcción de la integración europea, tanto a nivel teórico como práctico se refiere a la coexistencia entre estructuras supranacionales y estructuras intergubernamentales.

Para finalizar, simplemente debiéramos agregar que, como lo hemos comprobado a lo largo de este capítulo, los distintos enfoques de la teoría de la integración se han desarrollado especialmente en el contexto general, total y completo del proceso de la integración europea. Sin embargo, al momento en que los temas de política exterior y de seguridad forman parte del todo completo como proceso, la teoría de la integración, en sus distintas vertientes, puede ser aplicada a ellos, como se intentará abordar en el siguiente capítulo.

⁵⁵ Véase: *Ibidem.*, p. 224.

Capítulo 2

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): el segundo pilar de la Unión

Debido al desarrollo histórico que ya hemos señalado en el capítulo anterior, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que la Unión Europea (UE) es hoy un actor de suma importancia dentro de las relaciones internacionales. Esta importancia se deriva no solo de su naturaleza *sui generis*, que se refleja en la forma de presentarse ante la comunidad internacional, sino también de las interacciones y la importancia que la Unión atribuye a las mismas con países y regiones de todo el mundo, así como en relación con diversos temas de la agenda internacional. En el plano económico, la UE tiene una sola voz, cosa que no se puede decir en el plano de las relaciones políticas con el exterior. Dentro del marco de las relaciones exteriores de la UE, la búsqueda de la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es fundamental en la actuación internacional europea.

Pero, ¿cuáles son las características de la PESC? ¿Qué elementos marcan su desarrollo? El primer punto que resalta al intentar contestar estas interrogantes es que la política exterior de la UE, por ser parte de un proceso de integración regional *sui generis*, no puede ser explicada plenamente por las visiones tradicionales de la política exterior — aplicadas al Estado-nación— por lo que cuando se analiza la PESC y las relaciones exteriores de la Unión en general, nos preguntamos hasta qué punto un esquema de análisis estatal puede ser aplicado a la UE, sobre todo porque esta política difiere en gran medida de las formas estatales de llevar a cabo la política exterior tradicional, lo que se refleja en que la PESC se manifiesta en dos grandes facetas: la económica-supranacional y la político-intergubernamental,⁵⁶ de naturalezas diferentes pero que se entremezclan en la práctica.

Para poder entender el funcionamiento y la naturaleza de la PESC existen varios factores que debemos tomar en cuenta.⁵⁷ El contexto de la política internacional influye en la UE, al ser este un ente internacional, en su acción de política exterior, lo que conlleva a una demanda de actuación internacional aunque la UE no se encuentre lista o con la

⁵⁶ Cfr. Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores, "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea" en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera. *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México. FCPyS-UQRoo-Plaza y Valdés, p. 252.

⁵⁷ Para una conceptualización de la política exterior europea como un sistema véase: Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics*, Estados Unidos, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2001. pp. 21-43.

capacidad de hacerlo. Un ejemplo de esto puede ser como la dinámica que influyó en el AUE y el mercado único de 1992 derivó en el Tratado de Maastricht. Asimismo, la consecución de una política exterior europea se ve influenciada por el propio contexto europeo, en donde destaca la influencia del acervo comunitario y del *acquis* político. En este sentido, los Estados miembros están ligados a toda una gama de posiciones en política exterior que constituye una base sólida para afirmar que la UE, como actor internacional, no puede perder importancia y que además actúa como un trampolín para las acciones futuras. Un ejemplo de la influencia del *acquis* comunitario y político en política exterior es como España tuvo que reconocer diplomáticamente a Israel, tema que entra dentro de lo estudiado en el siguiente capítulo.

Dentro de los factores que influyen en la política exterior europea, más allá de las relaciones institucionales, el estímulo externo destaca por su importancia, ya que mientras la acción de la Unión Europea más afecte la política internacional, los actores internacionales distintos a ella la percibirán como un actor y demandarán de ella su actuación. También los beneficios de actuar colectivamente y no unilateralmente, es decir la percepción de las ganancias y los menores riesgos que tienen los Estados miembros en lugar de actuar por sí solos, además de una presencia más fuerte en la escena internacional, es otro de los factores extra estructurales pero que a la vez han sido reflejados en el funcionamiento institucional. Como ejemplos tenemos la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, la Conferencia de Kyoto, la Comisión de Derechos Humanos, y el mismo conflicto palestino-israelí.

Los actores nacionales, en este caso los gobiernos, que ven en la política exterior común un instrumento para reflejar sus posturas nacionales; así como la cultura política, la política interna y otros actores gubernamentales y no gubernamentales, que tienen su reflejo en la política exterior nacional que a su vez se proyecta a nivel europeo, también deben de tomarse en cuenta para el estudio de la PESC.

Además, existe una convergencia de intereses europeos que se reflejan a nivel de posiciones en política exterior. Asimismo, los actores europeos generan intereses europeos, aunque así como pueden usar su influencia en algunos casos a favor de estos intereses, en otros casos pueden ser contrarios a ellos. Podemos mencionar los casos de Jean Monnet,

Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Jacques Delors, Helmut Kohl, François Mitterrand y en forma de pregunta a Javier Solana.

Por otro lado, es innegable que dentro de este ente supranacional-intergubernamental regional existen varios intereses nacionales y varios proyectos de nación lo que hace complicada la articulación de una política exterior común. Sin embargo, si podemos encontrar una convergencia de intereses en cuestiones específicas y compartidas, derivadas del desarrollo histórico social-político conllevado por los Estados miembros de la UE.

Aquí es donde encontramos otra posible respuesta a las interrogantes planteadas anteriormente ya que al hablar del desarrollo de la PESC, se puede afirmar que la idea y puesta en práctica de la misma se ha gestado de forma gradual y ha estado estrechamente vinculada al proceso de integración europea. El dilema que se ha presentado es el de la necesidad de presentar una postura común para tener un impacto más profundo en la escena internacional, pero la política exterior es un área en donde los Estados reflejan sus intereses particulares y tradiciones. Al estar inmersas en una integración que ha seguido un camino largo y complicado en cuanto a relaciones intereuropeas, tanto a nivel institucional como político, las acciones para construir una política exterior común no quedan exentas de las dificultades. En este sentido, Roberto Domínguez y Rafael Velásquez hablan de que existen dos cuestiones que guían la gestación de la misma: “a) la PESC ha sido reactiva en mayor medida frente a los eventos internacionales que la afectan; y b) el desarrollo de instrumentos que la fortalecen ha estado en relación directa con la convergencia de intereses de los gobiernos, al considerar que los beneficios de actuar conjuntamente y en algunos casos, de ceder soberanía son mayores que los riesgos si se actúa de manera independiente o autónoma”.⁵⁸

2.1. Antecedentes

Como ya se ha mencionado, desde sus inicios el proceso de integración europea fue concebido como un proceso político y no simplemente económico, lo que se ha reflejado en que con el paso del tiempo, la integración europea gradualmente a incorporado más temas y políticas, por lo que el desarrollo de la PESC está vinculado estrechamente a éste proceso.

⁵⁸ *Ibid.*

Encontramos así que el desarrollo y la articulación de la PESC tienen antecedentes importantes.

En primer lugar, la propuesta de creación de la Comunidad de Defensa Europea (CDE) en 1952, que se insertó dentro del marco del impulso teórico federal-funcionalista, surgida del Plan Pleven⁵⁹ en respuesta a la petición del rearme alemán. Este plan sugería la creación de un ejército europeo (con una contribución alemana) dirigido por un Ministro de Defensa europeo, cuyas divisiones serían mixtas y estarían bajo las instituciones políticas europeas.

El establecimiento de la CDE sería el resultado de la exitosa puesta en práctica de la CECA, por lo que una organización similar podía ser llevada al campo de la defensa y la política exterior. Es innegable que esta propuesta era netamente federalista, puesto que “después de todo, eliminaría uno de los más peligrosos elementos de la soberanía nacional: la absoluta supremacía sobre las fuerzas militares”.⁶⁰

En mayo de 1952, Francia, la República Federal Alemana, Italia y los países del Benelux, firmaron el Tratado de la CDE. Reino Unido adquirió un estatus de asociado y se garantizaba un tratamiento más igualitario entre los miembros, especialmente a Alemania occidental. Estados Unidos y Gran Bretaña apoyaban esta Comunidad por dar una solución a la integración alemana en la dinámica de Europa occidental.

“El artículo 38 del Tratado comprometía a los signatarios a examinar dentro de 6 meses la forma que la nueva superestructura necesitaría para legitimar y dar dirección a la futura Comunidad de Defensa Europea”.⁶¹

Como ya se ha dicho, este primer antecedente se enmarcó dentro del contexto teórico federal-funcionalista, aquel que impulsara Jean Monnet para la CECA. Sin embargo, a diferencia de aquella comunidad, los contrastes entre las dos teorías influyeron significativamente ya que la estructura de la CDE era de naturaleza federalista pero su evolución y desarrollo se basaban en la doctrina funcionalista.

⁵⁹ Por René Pleven, Primer Ministro francés, que trabajando con el mismo equipo que inició el Plan Schuman propuso la creación de una defensa común de Europa.

⁶⁰ Gülnur Aybet, *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*, Gran Bretaña. Palgrave, 2001, p. 74.

⁶¹ Anthony Forster and William Wallace, “Common Foreign and Security Policy: a new policy or just a new name?” en Helen Wallace et William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 413. Véase también: Gülnur Aybet, *op. cit.*, pp. 76-77.

En agosto de 1954, el tratado de la CDE fue rechazado, tanto por situaciones internas (especialmente en Francia, que había sido gran impulsora) como porque se consideró que tocaba temas trascendentales para la soberanía “westfaliana” los cuales los Estados europeos no estaban preparados para manejar bajo una óptica no estatal.

En cuanto a las cuestiones internas, la Asamblea francesa se oponía desde un principio al Plan Pleven, principalmente porque el sacrificio de la identidad nacional de las fuerzas armadas era inaceptable y sobre todo, se preocupaban por mantener el control de sus fuerzas armadas, especialmente para controlar las cada vez más frecuentes revueltas nacionalistas en las colonias (Argelia, Indochina y el Congo Belga). En particular, los socialistas y los gaulistas presentaron las oposiciones más fuertes, aunque por diferentes razones. Los primeros “por la razón de que nunca podrían obtener la participación británica”,⁶² y los segundos, como la mayoría de la Asamblea, porque la idea del rearme alemán no era de su agrado.

Otra razón de la política interna francesa fue que los territorios de ultramar se habían vuelto el centro para extender la influencia francesa y la integración europea dejó de ser prioritaria. Además, con el trato igualitario parecía debilitarse el potencial dominio francés de la CDE, lo que hacía temer que los alemanes acabaron por tener un papel más relevante en términos tanto económicos como militares. Por esta razón, Francia buscó realizar cambios en el Tratado a través de protocolos, para asegurar su influencia, pero estos fueron inaceptables para los cinco socios de París.

Las ratificaciones en los otros cinco países pasaron, aunque de manera muy lenta. Por la guerra en Indochina, Francia prefirió someter la ratificación hasta después de solucionada ésta. Al tener una solución en esta cuestión, el gobierno francés presentó un nuevo protocolo, que básicamente lo que hacía era convertir el Tratado de la CDE en una alianza, por lo que este nuevo protocolo también fue rechazado en las capitales comunitarias y al final la Asamblea francesa rechazó el tratado. “El proyecto de la CDE fue pateado por el país que originalmente había propuesto la idea”.⁶³

Las cuestiones de política exterior y de seguridad en Europa en los años cincuenta se centraron en la solución del problema alemán. Para los años sesenta, estas cuestiones

⁶² Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 78.

⁶³ *Ibidem*, p. 80.

estuvieron dominadas por las políticas anti estadounidenses del general Charles De Gaulle, presidente francés que buscaba regresarle a su país su papel de potencia global, lo que lograría liderando una Europa unida bajo la dirección de Francia.⁶⁴

El presidente De Gaulle tomó la cooperación política como la base para enfrentar la hegemonía estadounidense y las pretensiones supranacionales de la naciente CEE. Una iniciativa francesa presentada en París en 1961 derivó en el Plan Fouchet. Para 1962, el Plan Fouchet presentó una serie de propuestas sobre política exterior con la idea de que la cooperación intracomunitaria llevara a la creación de una política de defensa coordinada mediante un Consejo Político Europeo que estaría en París. Las propuestas más importantes en las negociaciones fueron: “la forma del ‘Comité Político’ o ‘Comisión’ propuesto; el estatus y el sitio de su Secretaría; la asociación o exclusión de Gran Bretaña de las negociaciones; la inclusión de cualquier cuestión de defensa; y la futura relación con la OTAN y Estados Unidos”.⁶⁵

Este plan tenía el apoyo de los socios comunitarios, excepto de Alemania, por lo que Francia trató de ganarse su apoyo con el Tratado franco-alemán de Elysée. No obstante, una vez más, el plan fue rechazado, esta vez porque en esa época, insertada en el marco de la Guerra Fría, se consideraba que las cuestiones de seguridad europea deberían estar en manos de la alianza de defensa regional transatlántica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este sentido, durante la época de la Guerra Fría los europeos dependían fuertemente de la protección estadounidense, sobre todo en la cuestión nuclear. Sin embargo, existían razones específicas que limitaron la inversión y el desarrollo en fuerzas convencionales para la defensa de Europa occidental, especialmente las de carácter presupuestario por los efectos en los esfuerzos de recuperación económica y las de opinión pública nacional, que aún tenían en la memoria los efectos del armamentismo antes de la Segunda Guerra Mundial.

Es importante mencionar que Francia ligó la aceptación de negociaciones con Gran Bretaña a diversos asuntos que le preocupaban dentro del sistema de la Comunidad, entre ellos el de una cooperación política en materia de política exterior. En la Cumbre de La Haya de 1969 se da otro paso para el desarrollo de una política exterior común, puesto que

⁶⁴ Klaus Larres, “Relaciones internacionales y de seguridad en Europa” en Mary Fulbrook, *Europa desde 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2001, traducción editorial Crítica, Barcelona, 2002, pp. 223-224.

⁶⁵ Anthony Forster and William Wallace, “Common Foreign and...”, *op. cit.*, p. 413.

aquí “los seis países de la entonces Comunidad Económica Europea manifestaron en su comunicado final que la creación de un mercado común requería de una contraparte que les permitiera asumir las responsabilidades que tradicionalmente habían tenido en el mundo”.⁶⁶

En esta Cumbre, los jefes de gobierno y de Estado pidieron a los ministros de relaciones exteriores examinar y establecer la mejor manera de lograr un progreso hacia la unión política. Esto llevó al establecimiento de un mecanismo intergubernamental de cooperación política, conocido como Cooperación Política Europea (CPE), que a partir de entonces rigió la coordinación de la participación política en materia de relaciones exteriores para los Estados miembros de las Comunidades Europeas, y que se convierte en el primer paso de una organización netamente económica a una organización más política, y en referencia primaria en el seguimiento de este trabajo al ser considerada como el antecedente institucional directo de la PESC.

Empero, cuando fue propuesta, poca gente creía que llevaría a algo, sobretodo porque recordaba mucho al Plan Fouchet que ya había sido rechazado. Para establecer la maquinaria de la CPE, se creó un comité, bajo la presidencia de Étienne Davignon, cuyo informe final —el *Informe Davignon*— pormenorizó los detalles, consistentes básicamente en reuniones regulares para coordinar las posturas nacionales.

Las reuniones de mayor nivel eran las de los Ministros de Asuntos Exteriores, que debían reunirse al menos dos veces al año, pero en la práctica mucho más seguido. Inmediatamente después del nivel ministerial, se situaban las reuniones entre los directores políticos de los Ministerios del Exterior, que en el plan debían reunirse cada tres meses, pero en realidad lo hacían cada mes. Este nivel se equiparaba al nivel del COREPER de la Comunidad Europea. En la parte final se encontraban las reuniones de los grupos de trabajo, que se especializaban en cuestiones particulares.⁶⁷

A partir de aquí, el progreso de la CPE incluyó el desarrollo de los siguientes instrumentos puestos en prácticas: a) la adopción de declaraciones comunes; b) los contactos regulares con terceros países (en particular con Estados Unidos); c) las misiones de investigación; d) las gestiones comunes (por ejemplo, en organizaciones internacionales

⁶⁶ Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores. “La Política Exterior y...”. *op. cit.*, p. 258.

⁶⁷ Véase: Stephen George, *Politics and Policy in the European Community*, 2da edición, Nueva York, Oxford University Press, 1991, p. 219; y Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999, p. 511.

en el tema de la defensa de los derechos humanos); c) el envío de misiones de observadores y participación en conferencias de paz; f) ayudas económicas; g) acuerdos de cooperación; y h) sanciones comerciales (como las aplicadas a Sudáfrica e Irak).⁶⁸

Los europeos, sobre todo los franceses, apoyaron esta cooperación política porque tenían la idea de que “el desarrollo de una clara identidad europea en el campo político reafirmaría la independencia europea en la política mundial”.⁶⁹ Otras razones para la búsqueda de las bases de la política exterior común pueden ser encontradas en la ampliación de la Comunidad Europea con Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; una nueva flexibilidad en la política exterior de los Estados miembros, notablemente Alemania y Francia; y también en que los Estados pequeños de la CE vieron ventajas en la coordinación de la política exterior.⁷⁰

Sin embargo, la CPE se construyó a manera de un foro intergubernamental fuera de los tratados, “como un testimonio del deseo de los Estados miembros por controlar la cooperación en política exterior y de la continua ambivalencia de transferir competencias en esta área sensible de la política”.⁷¹ Esto dio como resultado que la CPE fuera un proceso no basado en estructuras o instituciones y completamente separado de la estructura formal de la CE.

Para 1970, como resultado del *Reporte de Luxemburgo*, se concluyó en el desarrollo de una cooperación en política exterior entre los Estados miembros en un formato intergubernamental, que podía incluir todas las cuestiones importantes de política internacional dentro del ámbito de la CPE, “con la excepción de las relaciones bilaterales entre los Estados miembros y la política de defensa”.⁷²

En 1973, resultado del *Reporte de Copenhague*, se estableció el principio de consultas entre los Estados y la cooperación se amplió para buscar enfoques comunes en la diplomacia. En este año la Comisión gradualmente comenzó a tener una mayor participación en las reuniones de política exterior de la ya Comunidad Europea.

⁶⁸ Francesc Morata, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1999, p. 369.

⁶⁹ Klaus Larres, “Relaciones internacionales y...”, *op. cit.*, p. 251.

⁷⁰ Véase: Gülnur Aybet, *op. cit.*, pp. 125-127.

⁷¹ Brigid Laffan, *Integration and Cooperation in Europe*, Nueva York, Routledge, 1992, p. 146.

⁷² *Ibidem*, p. 151.

“La Declaración de Identidad Europea de 1973, alentaba a los miembros de la Comunidad Europea a utilizar el instrumento de la CPE para coordinar las posiciones de la política exterior, algo que, no obstante, raramente se consiguió”.⁷³

Durante la década de los años setenta, conocidos como los años de abandono de la integración, es importante mencionar eventos de política regional e internacional que tuvieron impactos en el funcionamiento de la CPE: la *Ostpolitik*, o la política alemana de acercamiento con los países de Europa del Este; la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea; y la guerra árabe-israelí de 1973 y el diálogo euro-árabe, en donde los Estados miembros de la CE pudieron presentarse con una posición común y una sola voz. “Fue en este periodo que la CE demostró un grado limitado de externalización, un concepto dado por el neofuncionalismo que explica el desarrollo de posiciones comunes dentro de una comunidad en dirección a factores externos”.⁷⁴ Especialmente el conflicto de Medio Oriente, cuyo caso se desarrolla en el capítulo siguiente del presente trabajo, condujo al reconocimiento de la necesidad de una identidad de política exterior y seguridad europea.

Para 1981, en Londres, los ministros de asuntos exteriores incorporaron formalmente a la Comisión en todos los ámbitos de la CPE, “a la vez que se declaró que los objetivos de la misma debían superar la mera coordinación de política que la habían caracterizado hasta ese entonces y que se debería buscar acciones conjuntas”.⁷⁵ Asimismo, el *Reporte de Londres* (presentado por la presidencia británica del segundo semestre de este año) invitó a formalizar y extender las prácticas informales y tentativamente extender las consultas a las cuestiones de seguridad.

Para este mismo año, el Acta Europea, mejor conocida como el Plan Gensher-Colombo,⁷⁶ buscaba reafirmar el compromiso en una política exterior común y la adopción de posiciones europeas, así como en la coordinación de una política de seguridad. Esto se lograría mediante el fortalecimiento de la estructura institucional de la CE, extendiendo sus competencias en relaciones exteriores, y eliminando la distinción entre la CPE y la política

⁷³ Klaus Larres, “Relaciones internacionales y...”, *op. cit.*, p. 252.

⁷⁴ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 127.

⁷⁵ Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores. “La Política Exterior y...”, *op. cit.*, p. 259.

⁷⁶ Resultado de propuestas similares por parte del Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Hans-Dietrich Gensher, y del Ministro de Asuntos Exteriores de Italia, Emilio Colombo, que en el fondo buscaban incrementar el peso político de la CE así como ligar los aspectos de la seguridad europea.

económica externa de la Comunidad. “El objetivo principal del Acta Europea era formalizar el proceso de la CPE y acercarla funcionalmente a la CE”.⁷⁷ El Acta Europea fue más allá del *Reporte de Londres* al sugerir que si era necesario para fortalecer la CPE, se reformarían los tratados.

Gran Bretaña y Holanda se oponían a estructuras de este tipo y por cuestiones de política interna, Dinamarca, Irlanda y Grecia, no vieron con buenos ojos este plan. Las negociaciones continuaron por dos años, durante los cuales el plan original fue cambiado ya que hasta los propios creadores cayeron en la cuenta de que un nuevo tratado sería impracticable y que en lugar de eso, una declaración para reformas las instituciones sería suficiente. El resultado fue que para la reunión de Stuttgart de 1983, la *Declaración solemne de la Unión Europea* solo hacía “una vaga proclamación de la identidad internacional de la CE”.⁷⁸

Por último, el Acta Única Europea (AUE) de 1986 reconoció formalmente en su Título III la importancia de la CPE. Esto representó la codificación, formalización e institucionalización de la CPE, dándole una base de tratado por primera vez. El título III de la AUE estableció que la política exterior europea requería de la convergencia de los intereses de política exterior de los Estados miembros, y aunque establecía una división entre la actuación externa de la Comunidad y la CPE, al mismo tiempo buscaba hacerlas coherentes.

Bajo esta codificación de la CPE, la Presidencia del Consejo tenía el papel más importante, al ser responsable de la agenda, los procedimientos y los medios, así como de las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales. Otras de las innovaciones del AUE en cuanto a la CPE fue el establecimiento de una secretaría en Bruselas, así como “el reconocimiento formal del derecho de la Comisión para estar asociada completamente a los procedimientos de la misma”.⁷⁹

A pesar de que las negociaciones de la conferencia intergubernamental de 1985 mantuvieron separados los trabajos de la CPE y el resultado fue el carácter intergubernamental, se lograron avances importantes en el AUE: la asociación de la Comisión, la mención del Parlamento Europeo, el establecimiento de la Secretaría en

⁷⁷ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 135.

⁷⁸ Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 512.

⁷⁹ Brigid Iaffan, *op. cit.*, p. 153.

Bruselas, y la estipulación de la consistencia y coherencia entre la política externa de la Comunidad y las políticas acordadas en la CPE.

Si realizamos un balance del desarrollo de la CPE, encontramos del lado positivo la toma progresiva de posiciones comunes, derivadas de la creación de intereses comunes, favorecidos por el aumento de información y de coordinación entre los Estados, y la imagen exterior derivada de una presencia colectiva cada vez más importante en la arena internacional; y del lado negativo la indefinición de los objetivos de la CPE, el carácter netamente reactivo, y la debilidad de los instrumentos disponibles.

En resumen, la cooperación política resultó viable porque, además de resultar poco onerosa, todos los participantes pudieron beneficiarse de un incremento de su influencia internacional.

2.2. De la CPE a la PESC

Fue hasta el comienzo de la década de los años noventa, justo cuando se retoma el impulso integrador tanto a nivel práctico como teórico, que los Estados miembros comienzan a encontrar una verdadera cooperación y consulta en busca de poder presentar una posición internacional si bien no igual, por lo menos si coordinada y definida por elementos básicos. La rápida incorporación del tema, a partir de estas fechas, en las discusiones para que forme parte de los mecanismos, primero intergubernamentales y luego supranacionales, de la integración responde básicamente a la necesidad de profundizar la misma a la vez que consolidar la ampliación del número de integrantes, así como a dar una respuesta al panorama internacional que se presentó con el fin de la Guerra Fría, ya que “cuando el hundimiento de la Unión Soviética parecía incitar a Estados Unidos a caer en la tentación del unilateralismo, la afirmación de un polo europeo se reveló como absolutamente necesaria”.⁸⁰

En este contexto, podemos señalar factores internacionales que influyeron decisivamente en la transformación de la CPE a la PESC: el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín; la unificación alemana; la primer Guerra del Golfo Pérsico; y la crisis yugoeslava y su posterior fragmentación. Fue así que “los años noventa encontraron a la

⁸⁰ Chris Patten, “Una Política Exterior Común para Europa” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez Rivera, *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México. FCPyS-Plaza y Valdés, 2001, p. 26.

CE con un papel protagónico en la reestructuración de pos Guerra Fría del proceso europeo con todas las limitaciones externas de la Guerra Fría fuera”.⁸¹

Todo este proceso se refleja en la institución de la Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Maastricht (1991/1993), cuyo Título V (del artículo 11 al 28) presenta los objetivos principales y la estructura de la PESC; y en los 18 artículos dedicados a la misma en el Tratado de Ámsterdam (1997/1999).⁸²

Debemos señalar que toda esta institución recorrió un camino influenciado por los factores externos, internos y regionales a los que estaba siendo sometido el proceso de integración europea para estos años. Es así que tenemos que la conferencia intergubernamental de 1990-1991, estaba planeada para concentrarse en la unión monetaria, pero fue forzada por estos mismos eventos a incluir en su agenda la cuestión de la política exterior y de seguridad. Esto es lo que Carlos Fernández denomina como el “acelerón histórico de Maastricht”,⁸³ es decir, las repercusiones de la dinámica dada por la consecución del AUE y del mercado interno que derivaron en una conferencia intergubernamental sobre la unión económica y monetaria, que a su vez trajo consecuencias paralelas en el ámbito político.

Es así que se da una propuesta belga sobre una segunda conferencia intergubernamental, paralela a la de la unión monetaria, sobre la unión política. El Canciller Kohl y el Presidente Mitterrand se sumaron a esta propuesta y en el Consejo Europeo de Dublín (abril de 1990) pidieron a la presidencia del Consejo una conferencia intergubernamental simultánea sobre unión política, que también debería de cubrir el área de la política exterior y de seguridad común.

El Consejo Europeo de junio de 1990, convocó a una conferencia intergubernamental sobre la unión política en donde debería establecerse una política exterior y de seguridad común más allá de la CPE. Sin embargo, para el Consejo Europeo de octubre quedó claro que la misma sería el resultado de un “proceso progresivo acordado en común por los Estados miembros en el respeto de las identidades nacionales”.⁸⁴

⁸¹ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 168.

⁸² Para consultar el acervo comunitario véase: <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/index.htm>.

⁸³ Carlos R. Fernández Liesa, *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 251.

⁸⁴ *Ibid.*

Las negociaciones sobre esta unión política iniciaron en Roma en diciembre de 1990 y en ellas se contrapusieron dos propuestas: por un lado, Gran Bretaña, junto con Dinamarca, Grecia y Portugal se mostraban dispuestos a profundizar la CPE pero sin salirse del marco intergubernamental, manteniendo de esta forma la toma de decisiones por unanimidad. Por el otro lado, Francia, Alemania, España, Italia, el Benelux y la Comisión optaban por el establecimiento de una política común.

Como resultado de estas negociaciones, la presidencia luxemburguesa⁸⁵ presentó la propuesta de los pilares para incluir a la unión política. Bajo esta propuesta se dejaba a la política exterior y de seguridad fuera de la maquinaria de la CE, se mantenía al margen los roles de la Comisión y el Parlamento Europeo, y se posponía la consideración de futuros detalles hasta después de 1996. En este proyecto de compromiso faltaban por negociar las cuestiones relativas a la defensa, el procedimiento decisorio o el papel de las instituciones comunitarias en el ámbito de la política exterior común. La Comisión criticó el borrador ya que pedía una visión global de la política exterior, idea a la que se oponían Francia y Gran Bretaña. Para el segundo semestre de 1991, la presidencia holandesa presentó una propuesta de una estructura integrada, mucho más comunitaria, que incorporaba a la PESC dentro de los tratados y la ponía dentro de la maquinaria comunitaria, lo que incluía a la Comisión y al Parlamento.

“Pero el proyecto holandés fue rechazado en la base de ser muy ambicioso, aún para fuertes simpatizantes del federalismo como el gobierno italiano... Francia, por su parte, prefería mantener la estructura intergubernamental de la unión política, en lo que estaba de acuerdo con Gran Bretaña... En el fondo, había un acuerdo general de que el proyecto luxemburgués ofrecía una propuesta más realista en la búsqueda de un acuerdo”.⁸⁶ El resultado de toda esta dinámica se convirtió en la base de las negociaciones de la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991.

“Otras tres cuestiones se incluían en las negociaciones, a parte de la estructura institucional: la cuestión del consenso versus la votación por mayoría cualificada como regla de decisión; el rol y estatus de la Comisión y de la Secretaría de la CPE; y el deseo de

⁸⁵ Enero a junio de 1991.

⁸⁶ Gülnur Aybet, *op. cit.*, p. 183.

pasar de una diplomacia de declaraciones e implementación voluntaria a un compromiso para decisiones con acciones conjuntas”.⁸⁷

A pesar de que la conferencia intergubernamental sobre la unión política incorporó la PESC, este aspecto político no puede ser delineado sin tomar en consideración otros organismos fuera de la Comunidad.⁸⁸ El caso específico de la UEO y su relevancia en el proceso de unión política también suscitó diferencias: Gran Bretaña y Holanda compartían la visión de una unión entre la OTAN y la UE; mientras que Francia, apoyada por Bélgica, Italia y España, tenían la visión de una transferencia de competencias hacia la UE.

A partir de Maastricht, como consecuencia del desarrollo de dos conferencias paralelas, la dimensión internacional de la UE se divide en 2 ámbitos: la que se incluye dentro de las competencias comunitarias (las relaciones económicas exteriores, la política de cooperación al desarrollo y los aspectos internacionales de la política ambiental), y la que se ubica en el polo del intergubernamentalismo (la política exterior y la política de seguridad y defensa). El Tratado de la Unión Europea, en lo que a la PESC se refiere, fue desarrollado en puntos esenciales por el Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992) y por el Consejo Europeo de Edimburgo (11 y 12 de diciembre de 1992).

El Tratado de Ámsterdam de 1997 alentó la formulación de la PESC, como ya lo preveía Maastricht,⁸⁹ y designó a la Unión Europea Occidental (UEO) como pilar de defensa europeo. En este contexto, el conflicto en Yugoslavia⁹⁰ influyó en la conferencia intergubernamental de 1996-1997. Se suscitaron tensiones entre la UE y Estados Unidos ya que para los estadounidenses, los europeos debían asumir la responsabilidad de la solución. Pero los países europeos no estaban listos para enfrentarse a un evento de tal magnitud, lo que se reflejó en el reconocimiento unilateral de Croacia y Eslovenia por parte de Alemania y en el fracaso de la Conferencia de Paz de Londres auspiciada por la UE. Empero, la influencia también vino del lado positivo ya que existía un consenso entre los gobiernos nacionales en que las negociaciones de la PESC debían incluir los instrumentos, la toma de decisiones, la representación, el presupuesto y las relaciones entre la UE y la UOE.

⁸⁷ Anthony Forster and William Wallace, “Common Foreign and...”, *op. cit.*, p. 424.

⁸⁸ Para más información sobre la dinámica de la cooperación europea en seguridad y sus transformaciones a inicios de la década de 1990 véase: Gülnur Aybet, *op. cit.*, pp. 164-195.

⁸⁹ El TUEI incluyó una previsión específica para revisar la PESC en la conferencia intergubernamental de 1996.

⁹⁰ Para mayor información sobre la acción de los países europeos en la primera guerra balcánica véase: Desmond Dinan, *op. cit.*, pp. 518-522.

La reforma que representaba Ámsterdam para la PESC sufrió un retraso notable debido a la diversidad de los intereses en presencia. Los cuatro miembros neutrales y algunos de los más pequeños temían verse arrastrados en acciones comprometedoras de alcance mundial. Otros, tradicionalmente aliados a Washington, se resistían a definir los términos de una política exterior y de seguridad genuinamente europea. Por último, algunos se mostraban reticentes a asumir los costos derivados de una PESC reforzada. Alemania, por razones históricas, y Francia, para la que Europa seguía constituyendo el mejor medio de influencia internacional, eran los únicos Estados dispuestos a dotar de contenido a la PESC.

Para las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, el *Informe Westendorp*⁹¹ presentó distintas alternativas para superar las incoherencias entre la dimensión exterior de la Comunidad Europea y la PESC; de estas propuestas, que barajaban posibilidades intergubernamentales y supranacionales, se realizó una mezcla que se reflejó en la propuesta de Tratado:

- a) plataformas generales adoptadas por unanimidad y desarrolladas en las distintas partes mediante el voto por mayoría cualificada;
- b) formulas flexibles que no impidieran una acción común a los partidarios de llevarla a cabo;
- c) personificación de la PESC a través del Consejo;
- d) financiación de la PESC a cargo del presupuesto comunitario; y
- e) mayor peso de la UE en las misiones de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis.

“En su momento, la UE justificó la PESC con tres razones fundamentales: 1) la UE era un actor económico mayor y debía ocupar un papel político recíproco en la esfera internacional; 2) tenía que unificar su posición internacional y mostrar una voluntad política común; y 3) tenía que defender sus intereses comunes y enfrentar cualquier amenaza internacional que le pudiera afectar”.⁹²

En el Consejo Europeo de Colonia en 1999, se da un paso más con la incorporación de la UEO con las llamadas tareas de Petersberg, “que daban a la UE la responsabilidad de

⁹¹ Véase: Francese Morata, *op. cit.*, pp. 376-377.

⁹² Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores, *op. cit.*, p. 260.

organizar intervenciones humanitarias y de mantenimiento de la paz”.⁹³ Asimismo, se da el nombramiento del Alto Representante para la PESC al Secretario General del Consejo y se muestra la unidad mantenida por los Estados miembros durante la crisis de Kosovo a través de la *Declaración relativa al refuerzo de la política europea de seguridad y defensa común*.

En suma, lo que podemos observar después de este rápido y somero recuento del desarrollo, y lo que iremos comprobando en lo largo del desarrollo de la presente investigación, es que hay una correspondencia entre los acontecimientos en la escena regional, la escena internacional y la generación de consensos y la institucionalización respecto a la materia.

Tras la unión monetaria, la introducción de una moneda única y la prevista ampliación hacia el Este, la política exterior y de seguridad es el área que por razones de soberanía nacional había quedado más desatendida. La construcción de la PESC es uno de los mayores retos a los que la UE habrá de enfrentarse a principios del siglo XXI, y definitivamente, al superarlo habrá dado un paso más hacia la integración.

2.3. Naturaleza y funcionamiento

El punto de importancia generado de esta institucionalización, o que es lo mismo a la sucesión de la CPE, y que se vuelve directamente otra respuesta más a las incógnitas iniciales, es que la PESC constituye lo que se conoce como el segundo pilar de la Unión,⁹⁴ lo que significa que los aspectos considerados bajo éste son de carácter intergubernamental, que se traduce en una red de actividades cooperativas y consultivas entre los Estados miembros con el fin de maximizar el flujo de información y los esfuerzos de cooperación.

La PESC, además de ser una respuesta a los cambios de la sociedad internacional y europea, cumple también una función en el proceso de remodelación de la arquitectura comunitaria. Sin embargo, encontramos una primera dificultad para poder entender la naturaleza de la PESC, ya que en el propio Título V, “Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común”, del Tratado de la Unión Europea, se queda una definición

⁹³ Klaus Larres, “Relaciones internacionales y...”, *op. cit.*, p. 256.

⁹⁴ Recordemos que la arquitectura comunitaria se representa, a manera de ejemplo, por medio de un templo griego sostenido por tres pilares. El primer pilar, el de las cuestiones comerciales y económicas (la Comunidad Económica), es supranacional; el segundo pilar, como ya se ha dicho, el de la política exterior, es intergubernamental; y son complementados por un tercero que abarca las cuestiones de justicia y orden interno.

dispersa de la misma al señalarse únicamente que la PESC es definida y realizada por la Unión, y que, imperativamente, debe abarcar todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad.

Según lo estipulado en el artículo 11, los objetivos fundamentales de la PESC, por los cuales el Consejo de la UE tiene la obligación de velar que se cumplan, son:

- “— la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- el fomento de la cooperación internacional; y
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.⁹⁵

La PESC presenta objetivos y estrategias siempre y cuando se consideren los límites que le impone la particular naturaleza de la UE. Por esto, en el marco operativo de la Unión existe un mecanismo institucionalizado para la instrumentación de los objetivos de la política exterior común. Los mecanismos básicos, instituidos por el Consejo Europeo, para la persecución de los objetivos son: a) la definición de los principios y las orientaciones generales; b) la determinación de estrategias comunes; c) la adopción de acciones comunes; d) la adopción de posiciones comunes; y e) el fortalecimiento de la cooperación sistemática entre los Estados miembros.⁹⁶

De acuerdo con el Tratado de Maastricht, reformado y reforzado por el de Ámsterdam, el Consejo Europeo tiene la mayor responsabilidad en la instrumentación de una política exterior común ya que es el encargado de definir los principios y las orientaciones generales para perseguir los objetivos de la PESC, incluidas aquellas que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, así como la determinación de las

⁹⁵ *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, p. 15, en <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/index.htm>.

⁹⁶ *Ibid.*

estrategias comunes. En la búsqueda del cumplimiento de lo relativo a la implementación de una política exterior común, el Consejo Europeo es acompañado por los ministros de asuntos exteriores y por el comisionado europeo responsable de las relaciones exteriores (en la Comisión Europea del periodo 1999-2004, el señor Christopher Patten, de nacionalidad británica, lleva a cabo esta función).

El Consejo de la UE está a cargo de formular y ejecutar la toma de decisiones necesarias para la elaboración y la aplicación de la política exterior común bajo la guía de las orientaciones generales emanadas del Consejo Europeo. Tiene la prerrogativa de recomendar a éste último estrategias comunes, así como aplicarlas adoptando las acciones y posiciones comunes. Una función primordial es el velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión.

Aquí es importante mencionar que la Presidencia rotativa del Consejo representa a la Unión Europea en los asuntos de la política exterior. La Presidencia es también responsable de la ejecución de las decisiones y expresa la posición de la Unión en Organizaciones Internacionales y Conferencias Internacionales. Es asistida por el Secretario General del Consejo, que tiene la función de ser el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (ARPESEC)⁹⁷ (función creada a partir del Tratado de Ámsterdam), mejor conocido como *Mr. PESC*, papel que desempeña Javier Solana, español, ex Secretario General de la OTAN, desde 1999. Aquí me gustaría mencionar que si bien se designó a un personaje cuya función más recordada puede ser las de haber sido Secretario General de una organización de carácter atlantista, lo que en algunos casos puede pesar contra una identidad europea, el señor Solana ha demostrado en varias ocasiones estar comprometido con la búsqueda de una voz europea en la escena internacional.⁹⁸

La Presidencia también es asistida por la propia Comisión Europea, asociada, según el artículo 18, en la representación y en la exposición de la posición de la Unión. En ciertos

⁹⁷ "Asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros". *Ibidem*, p. 21.

⁹⁸ Para la ficha de Javier Solana véase la página web del Alto Representante para la PESC en: <http://uc.eu.int/solana/list.asp?BID=109>. En cuanto a las acciones del ARPESEC un ejemplo muy reciente es la presentación de la estrategia de seguridad para Europa en la Cumbre de Salónica de junio de 2003. Véase: "Solana presenta la Estrategia de Seguridad para Europa" en *El País*, 19 de junio de 2003.

casos, la Presidencia también puede contar con la asistencia del Estado miembro de la Presidencia previa y la siguiente, en lo que es conocido como la *troika*.

El artículo 27 establece que la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior común. Sin embargo, en todo el cuerpo del título no queda claro en qué sentido o cómo se da esta asociación. Es necesario recordar que de cara al exterior, dentro de las funciones de la Comisión se encuentra el ser la representante de la Comunidad en la escena internacional y la de negociar los acuerdos internacionales, principalmente de comercio y de cooperación. Chris Patten señala que tiene un papel destacado en la política exterior común a través de participar en el proceso de toma de decisiones del Consejo mediante el ejercicio del derecho de iniciativa compartida;⁹⁹ “sin embargo, en el marco específico de la PESC su papel es complementario”.¹⁰⁰

La incorporación del Parlamento Europeo (PE) se da a través del artículo 21 del Título V, en donde se establece que la Presidencia consultará con éste sobre los aspectos principales de la política exterior común, asegurándose de tomar en cuenta las opiniones del mismo. También la Presidencia, al igual que la Comisión, tiene la obligación de informar al PE sobre el desarrollo de la política. Asimismo, la única institución europea elegida directamente por los ciudadanos puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo.

Como podemos observar, al igual que en el resto de los aspectos de la integración, el engranaje es sumamente complicado, ya que entrelaza las instituciones intergubernamentales con las supranacionales. Sin embargo, en el proceso de toma de decisiones es el Consejo de la UE, la institución intergubernamental por excelencia,¹⁰¹ el que lleva la batuta.

Existen tres mecanismos para este procedimiento. El Consejo adopta por unanimidad las decisiones. Las abstenciones no impiden la adopción. Si algún Estado miembro se abstiene puede presentar una declaración formal y no estará obligado a aplicar la decisión; sin embargo, si admite la vinculación para la Unión por lo que se supone se abstiene de cualquier acción que obstaculice o impida la acción de la Unión. Cuando los

⁹⁹ Chris Patten, “Una Política Exterior...”, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁰ Roberto Domínguez y Rafael Velásquez, “La Política Exterior...”, *op. cit.*, p. 263.

¹⁰¹ Recordemos que en esta institución los ministros de los Estados miembros se presentan a defender sus intereses nacionales.

Estados miembros que se abstengan y presenten una declaración formal representan más de un tercio de los votos ponderados¹⁰² entonces no se adopta la decisión. Con excepción a lo mencionado anteriormente, el Consejo adopta por mayoría cualificada: “a) acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; y b) cualquier decisión por la que se aplique una acción o posición común”.¹⁰³ Si un Estado miembro, por motivos de política nacional importantes y explícitos (*sic*) declara que se opone a la adopción de una decisión por mayoría cualificada no se procede a la votación y el Consejo, por mayoría cualificada, puede pedir que el asunto sea tratado en el Consejo Europeo para que se decida por unanimidad. En este punto es importante aclarar que los votos se ponderan de acuerdo al apartado 2 del artículo 205 del Tratado de la Comunidad Europea y que para la adopción de las decisiones se requieren al menos 62 votos, lo que equivale a la votación favorable de 10 miembros como mínimo. Por último, la mayoría cualificada no se aplica a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y las cuestiones de procedimiento se deciden por mayoría de los Estados miembros.¹⁰⁴

Las estrategias comunes determinadas por el Consejo Europeo son las que la Unión debe aplicar en ámbitos donde los Estados miembros tengan intereses en común. De aquí se deriva que los intereses de la Unión no serán otra cosa más que la suma consensuada de los intereses nacionales. Cada estrategia define sus objetivos y duración, así como los medios recibidos por la Unión y los Estados miembros. “Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el Consejo Europeo está capacitado para adoptar estrategias comunes a más largo plazo en relación con determinados países o regiones”.¹⁰⁵

Las acciones comunes se refieren a “situaciones específicas en las que se considera necesaria una acción operativa de la Unión”.¹⁰⁶ Cada acción establece también sus objetivos, alcances, recursos y condiciones de instrumentación.¹⁰⁷ Las acciones comunes son vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo

¹⁰² Véase el apartado 2 del artículo 205 del Tratado de la Comunidad Europea.

¹⁰³ Versión consolidada..., *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁴ Para la lectura textual de las formas de procedimiento consúltese el artículo 23 del Tratado de la Unión Europea en <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/index.htm>.

¹⁰⁵ Véase: Comisión Europea. *La Unión Europea y el mundo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Serie Europa en movimiento, 2001, p. 6.

¹⁰⁶ Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea.

¹⁰⁷ Roberto Domínguez y Rafael Velásquez, “La Política Exterior...”, *op. cit.*, p. 262.

de la acción; además, el Consejo puede pedir a la Comisión propuestas para la ejecución de una acción común. El Consejo Europeo de Lisboa de 1992 definió que aquellas áreas con proximidad geográfica a la Unión, con un interés de la UE en su estabilidad política y económica, o con la existencia de amenazas a los intereses de seguridad de la Unión, son susceptibles para realizar en ellas acciones comunes.

Las posiciones comunes adoptadas por el Consejo definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático “frente a países terceros y ante organizaciones y conferencias internacionales”.¹⁰⁸ El artículo 15 establece que los Estados miembros deberían velar por la conformidad de las posiciones nacionales con las posiciones comunes.

En el marco de la consecución de estos mecanismos e instrumentos de la política exterior común, podemos hablar de que el Título V consagra los principios intergubernamentales, como son el de consulta entre los Estados miembros en el seno del Consejo (artículo 16); el de coordinar las acciones y defender las posiciones comunes en las organizaciones internacionales, así como mantener intercambio de información entre los Estados, aún con aquellos que no participen en una organización internacional (artículo 19). Dentro de este principio existe una clara referencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en donde los miembros no permanentes deben de mantener una concertación e información con los otros miembros de la Unión; así como los Estados miembros de la Unión con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad deben de defender las posiciones e intereses de la Unión, pero siempre sin perjuicio de sus responsabilidades nacionales adquiridas por la Carta de la Organización.

Otro de estos principios intergubernamentales es el de la cooperación para el respeto y la ejecución de las posiciones y acciones comunes por parte de las misiones diplomáticas y consulares y las representaciones ante organizaciones internacionales de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión (artículo 20). También en el artículo 24 un principio intergubernamental está consagrado ya que a pesar de que si el Consejo necesita, para llevar a la práctica las decisiones de la política exterior común, celebrar acuerdos o tratados internacionales y autoriza a la Presidencia —asistida por la Comisión— para negociarlos y luego adoptarlos por unanimidad, “ningún acuerdo será vinculante para un

¹⁰⁸ *Ibid.*

Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional”.¹⁰⁹

Por último, básicamente a la materia presupuestaria de la PESC se le aplican las disposiciones relativas del Tratado de la Comunidad Europea, especialmente lo señalado en los artículos 189, 190, 196 a 199, 203, 204, 206 a 209, 213 a 219, 255 y 290.¹¹⁰ En otras palabras, significa que los gastos administrativos de las instituciones así como los gastos operativos, “excepto los relativos a operaciones en el ámbito militar o de la defensa y los casos que el Consejo decida otra cosa”,¹¹¹ derivados de la aplicación de las disposiciones y decisiones relativas a la política exterior común corren a cargo del presupuesto comunitario y cuando así sucede el procedimiento presupuestario del TCE se aplica siempre a estos gastos.

Cuando los gastos no corren a cargo del presupuesto comunitario, lo hacen a cargo de los Estados miembros, de acuerdo a un reparto basado en el Producto Nacional Bruto. En los ámbitos militar y de la defensa, si hubo una declaración formal que permitió la no aplicación de la decisión, el Estado miembro que la haya formulado no está obligado a contribuir con su financiamiento.

Este último rasgo de la naturaleza y funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común nos deja ver una vez más un elemento *sui generis*; mientras que las decisiones políticas se desarrollan en un marco de cooperación intergubernamental, la financiación de la PESC presenta una preferencia hacia la comunitarización.

Ahora bien, aunque la PESC puede ser considerada como la sucesora de la CPE, se ve reforzada por el marco normativo y el *acquis* político de ésta última. Empero uno de los grandes problemas es que la Unión no sustituye a la Comunidad Europea. Esto es, la Unión se fundamenta en la Comunidad Europea ya existente, pero es complementada por las políticas y formas de cooperación establecidas en el TUE, entre las cuales esta la política exterior y de seguridad.

Esta situación lleva a que la Unión carezca de personalidad, lo que a su vez resulta en que la política exterior europea sea de los Estados en la Unión. No obstante el Título V del TUE implica un acercamiento con la estructura comunitaria, no se da la

¹⁰⁹ Versión consolidada..., *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁰ Apartado 1 del artículo 28 del Tratado de la Unión Europea.

¹¹¹ Párrafo 2 del apartado 3 del artículo 28.

comunitarización completa de la PESC, lo que refuerza que es la continuidad de la cooperación. Es decir, se mantiene separada la PESC y las relaciones exteriores de la Comunidad. Otro de los elementos que destacamos del mecanismo intergubernamental es la naturaleza y valor de las disposiciones de la PESC, que no forman parte del derecho comunitario, ya que no se incluye a esta política en la competencia del Tribunal de Justicia Europeo, pero por el reforzamiento de los vínculos entre pilares se puede dar un control indirecto, como se puede ver en el tema del presupuesto.

Con el funcionamiento explicado hasta el momento, se puede decir que la cooperación en política exterior queda fuera de la supranacionalidad, ya que tradicionalmente el énfasis se ha puesto en la cooperación y coordinación entre las políticas exteriores nacionales en lugar de suplantarlas por una política europea. Para preservar la naturaleza intergubernamental de la PESC, los esfuerzos se han concentrado en el Consejo a través del Secretario General más que en la Comisión, por lo que la cooperación europea en política exterior se ha visto más en la diplomacia de conferencias internacionales que en una rápida y efectiva respuesta a crisis regionales o globales, que sin embargo, tiene sus casos de excepción.

Si las críticas a esta cooperación en política exterior se dan más en el sentido de ser esencialmente reactiva y basada en puras declaraciones que no eran seguidas por instrumentos políticos efectivos, el Título V del TUE está diseñado para en alguna medida combatir estas debilidades. En lo que podemos llamar un paso hacia adelante el establecimiento de los objetivos de la PESC destaca en contrario a la ausencia de principios de la CPE.

Dentro de este avance destaca también que el procedimiento de adopción de decisiones, a diferencia de la CPE, comienza por cualquier Estado o por la Comisión, ya que pueden plantear cuestiones y propuestas al Consejo. Además, dentro de la toma de decisiones, la introducción de la mayoría cualificada para algunos supuestos puede ser visto como un ejemplo del funcionalismo sectorial.

Los avances en cuanto al reforzamiento del principio de compatibilidad entre las políticas exteriores así como el carácter vinculante de las acciones comunes, que deben contar con objetivos específicos y que al final limitan el margen de maniobra de los

Estados, son otra muestra de la interconexión de elementos supranacionales e intergubernamentales, que descansan en un marco institucional único.

Si bien se puede hablar de que existen obstáculos para el desarrollo de una política exterior, la existencia, a pesar de lo que muchos euroescépticos piensen, de un territorio en común así como de intereses económicos, sociales y culturales para promover, favorecen el acontecer diario de una política común en el ámbito internacional.

2.4. La Constitución europea y la PESC

En la Cumbre Europea de Laeken, en diciembre de 2001, los jefes de Estado y de gobierno europeos, lanzaron la convocatoria para la celebración de una convención sobre el futuro de Europa, reconociendo un déficit democrático entre las instituciones y las políticas de la Unión Europea así como complejos procedimientos de toma de decisiones.

Esta Convención tendría como objetivos buscar una forma en como responder a los tres principales retos de la Unión a inicios del siglo XXI: 1) acerca a la UE a sus habitantes; 2) establecer procesos y estructuras políticas eficaces para la UE ampliada; y 3) convertir a la UE en una presencia política y un modelo en la escena mundial. La Convención, formada por representantes de los gobiernos nacionales, de los parlamentos nacionales, de las instituciones comunitarias (Comisión y Parlamento) así como de grupos de la sociedad civil, inició sus trabajos en febrero de 2002 bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing y un año después presentaba ya el primer borrador de lo que se convertirá en el tratado constitucional de la Unión Europea.¹¹²

La Convención representa un intento de reformas para encarar el inicio del nuevo siglo desde una perspectiva ampliada y más unida. Sin embargo, en lo que respecta al tercer reto enumerado, no podemos dejar de lado el contexto en el que se desarrolla ésta. Los ataques terroristas en Nueva York y Washington en septiembre de 2001, la coalición internacional encabezada por Estados Unidos contra el régimen Talibán en Afganistán y la guerra de Estados Unidos contra Irak en marzo de 2003 representaron acontecimientos internacionales ante los cuales la Unión Europea tuvo que tener una respuesta.

¹¹² Kirsty Hughes, "¿Qué Constitución para la UE ampliada?" en *Vanguardia Dossier, Qué quiere ser Europa*, núm. 6, Barcelona, abril/junio 2003, p. 21.

En cuanto a la guerra contra Irak, pareciera que lo único que había logrado al interior de la Unión Europea fue demostrar que en cuestiones internacionales, la desunión es más que patente entre los miembros comunitarios y que si se podía hablar de la construcción de una política exterior común, ésta definitivamente era imposible. Francia, Alemania, Bélgica y Grecia se opusieron fervientemente al uso de la fuerza contra el gobierno de Saddam Hussein; mientras que Gran Bretaña, España, Italia, Portugal y Países Bajos se mostraron a favor de la opción estadounidense y decidieron apoyarla.¹¹³

Sin lugar a dudas, esta división europea, que en Estados Unidos llegó a ser catalogada como entre la “vieja y la nueva” Europa —noción errónea si se considera que el desacuerdo se dio principalmente entre Estados que ya son miembros de la Unión—, representó un escollo importante para la Política Exterior en un momento que la ampliación hacia los países del este europeo, pro estadounidenses por condiciones históricas, requería una imagen internacional y lograr consensos para presentar a los futuros miembros como iguales así como a la Unión lista para presentarse con presencia mundial.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que muchas veces en momentos de crisis, se pueden obtener respuestas y elementos catalizadores. Es decir, para Europa la guerra en Irak le ha dejado claro una vez más, que hoy más que nunca es necesaria una respuesta común frente a acontecimientos internacionales. En este sentido, los trabajos de la Convención no dejaron de tocar el ámbito de la PESC.

Si bien es cierto que en planteamientos generales lo recogido en el apartado de la Política Exterior y de Seguridad Común del proyecto de Constitución no varía sustancialmente en lo ya estipulado en Título V del Tratado de la Unión Europea; si hay unas cuestiones que merecen ser señaladas, sobretodo si lo que intentamos es colocar al segundo pilar, de carácter intergubernamental, en un espacio que mezcla también características supranacionales.

En primer lugar, es importante mencionar que la estructura de los tres pilares desaparece y que la Política Exterior y de Seguridad Común es colocada como una parte integrante de la acción exterior de la Unión, dentro de sus políticas y su funcionamiento, junto a la política comercial común, la cooperación con terceros países y ayuda

¹¹³ Véase: Wolfgang Wessels y Udo Diedrichs, “¿Qué quiere ser Europa? La paradoja de la fuerza y la debilidad europeas” y Pascal Boniface, “Política Exterior y de Defensa. Hacia el fin de la ambigüedad” en Vanguardia Dossier, *op. cit.*, pp. 8-17 y 55-61.

humanitaria, acuerdos internacionales, y relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión.¹¹⁴

Como elemento importante, encargado de dar coherencia a la acción de la Unión en el exterior, el proyecto de constitución establece la creación del Ministro de Asunto Exteriores de la Unión. Esta figura representaría un nuevo elemento *sui generis*, en la construcción de la PESC, ya que si bien es nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, incorpora la fusión de los cargos del actual Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores, por lo cual tiene que contar con la aprobación del presidente de la Comisión. En materia de Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión estará representada por el Ministro de Asuntos Exteriores, que a la vez de ser el encargado de la formulación y ejecución de la PESC como mandatario del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores; también es uno de los vicepresidentes de la Comisión, en donde se encargará de las relaciones exteriores del órgano comunitario. Otro punto a señalar es que se habla de la creación de un servicio europeo de acción exterior que estará bajo la autoridad del Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión y formado con personal de la secretaría general del Consejo de Ministros, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales.¹¹⁵

El Consejo Europeo sigue siendo el encargado de delinear las líneas estratégicas y las orientaciones generales de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, solo que ahora el instrumento para llevarlas a cabo adopta el nombre de decisiones europeas que pueden ser sobre acciones de la Unión, posiciones de la Unión o ejecución de las acciones y posiciones. La adopción de las decisiones europeas sigue siendo por unanimidad y las leyes y leyes marco (nombre dado a la normativa obligatoria comunitaria) europeas no se utilizarán en esta materia.

Por último, es importante señalar que el proyecto de constitución asocia a la Política Común de Seguridad y Defensa directamente como una parte de la PESC, dedicándole cinco artículos y estableciendo la oportunidad de una cooperación estructurada.

¹¹⁴ Véase: capítulo II, título V De la acción exterior de la Unión, parte III de las políticas y el funcionamiento de la Unión en Convención Europea, *Proyecto de Tratado por que se instituye una Constitución para Europa. adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003. presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003, pp. 191-202.

¹¹⁵ Véase: "Declaración sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior" en *ibidem*, pp. 307-309.

La creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y la introducción de la votación por mayoría cualificada en los ámbitos de política exterior, salvo seguridad y defensa, fueron apoyados por los gobiernos nacionales, aunque cabe aclarar siempre dejaron claro que para apoyar esta propuesta el nuevo ministro tendría que depender del Consejo y no de la Comisión.

Aunque la UE decida dar mayor peso a un nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores y al margen de que acabe con uno o dos presidentes, semejantes cambios institucionales no pueden superar por si solos el problema de las diferencias políticas y la ausencia de voluntad política para avanzar hacia una política exterior común.

Se necesita tiempo para crear una verdadera política exterior europea y este proceso no concluirá ni con la Convención ni en la Conferencia Intergubernamental del año 2004. Se trata de un proceso de aprendizaje que abarca un periodo de tiempo más prolongado del que sólo puede esperarse una evolución gradual. Los países europeos mantendrán su política exterior, pero, cuanto mayor sea su sensación de considerarse partes de un todo, mayor será su capacidad para descubrir intereses comunes.

Es por eso que, por el momento, la construcción de la política exterior común no se encuentra por mucho definida y tiene que ir paso a paso, intercalando entre los métodos comunitarios (supranacionales) y los intergubernamentales. Se han logrado avances significativos y hoy la política exterior se presenta como un ente coordinado en los dos niveles. Por un lado, hay una PESC en la que el Consejo de la UE elabora de manera cotidiana declaraciones que tienen efectos limitados. Por el otro, hay programas que se llevan a cabo de manera permanente en colaboración con la Comisión y que tienen objetivos a largo plazo. Es decir, la construcción de la política exterior común reconoce la necesidad de combinar, por lo pronto, tres dimensiones esenciales: las políticas nacionales, el aspecto intergubernamental de la PESC propiamente dicha y las políticas comunitarias.

Al conceptualizar a la PESC, debemos tener claro que los actores nacionales y sus preferencias, así como los factores externos, influyen en el reflejo de las acciones y posiciones comunes. Es en esta parte donde el intergubernamentalismo establece que estas no son más que el resultado de las negociaciones entre los Estados y sus preferencias políticas. Sin embargo, si en la escena internacional se reconocen las acciones europeas en

política exterior, de alguna manera se promueve la creación de intereses comunes y eventualmente el establecimiento de una identidad común en la política internacional.

Esta dinámica ha permitido que gradualmente la política exterior entre al ámbito comunitario. No obstante la existencia de estructuras para la PESC, esto no garantiza que los Estados miembros de la Unión tengan la voluntad política y el interés de permanecer juntos en todos los temas, aunque sea notorio que la diplomacia colectiva traería mejores resultados. Es por esto que actualmente, la PESC ocupa una posición variable entre los elementos del intergubernamentalismo y el supranacionalismo.

Capítulo 3

La Unión Europea y el conflicto palestino-israelí

Después de haber abordado en los capítulos anteriores el proceso de integración europea y sus reflejos en la construcción y evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ha llegado el momento de estudiar su incidencia en un tema práctico, en este caso, un tema de política internacional que resulta trascendente por su evolución, su arraigo y las consecuencias que genera: el conflicto palestino-israelí.

El conflicto árabe-israelí, palestino-israelí en particular, tiene muchas aristas y muchas veces un enfoque de su estudio dependerá del cristal con que se mire, es decir, de la subjetividad del investigador. Sin embargo, en estas líneas es pertinente aclarar que el objeto de estudio final de este trabajo no es el conflicto en sí mismo o ni siquiera pretende explicar una de sus tantas aristas. Lo que se pretende con este trabajo es abordar la postura de la Unión Europea, a través de la PESC, y la importancia que tiene el hecho de tener una o no una posición europea en un conflicto cuyas implicaciones van desde lo regional hasta lo global, tanto en las vertientes económica, de seguridad y política.

3.1. Interés de la Unión Europea en Medio Oriente y el mundo árabe

Para entender por qué la UE busca un papel importante dentro del conflicto de Medio Oriente y sus procesos de paz, es importante establecer cuáles son los intereses del bloque comunitario en el mundo árabe, esto por ser el escenario regional donde se desarrolla el conflicto, que sin lugar a dudas repercute a nivel local, regional e internacional.

Los factores del interés europeo en el Medio Oriente de manera general serían:

- tercer socio comercial (después de la EFTA y Estados Unidos);
- importancia por la situación geográfica;
- relación en el aprovisionamiento energético (petróleo) europeo;
- estabilidad regional;
- equilibrios geopolíticos comunitarios (en relación con el acercamiento a Europa del este);
- relaciones históricas; y
- presiones migratorias.

Estos factores pueden sintetizarse de una forma más clara en dos párrafos que nos dan una idea del por qué del interés europeo en el Medio Oriente.

La proximidad geográfica es el primer factor crucial, que genera una responsabilidad histórica de tener en cuenta al vecino. En este sentido, Europa ve su propia seguridad y su propia estabilidad afectadas por cuanto ocurre en esta región, ya que es tomada como la frontera sur de la Europa de los Quince. “Motivado por este factor de cercanía, la evolución de las llamadas tres ‘D’: demografía, desarrollo y democracia, se convierte en el parámetro europeo para medir la estabilidad de la región”.¹¹⁶

El segundo factor es la interdependencia económica, tanto en el ámbito de los recursos naturales como en el del intercambio comercial. Por otro lado, la cuestión de la presión demográfica en Medio Oriente tiene una consecuencia directa para la cercana Europa, por lo que se convierte en el primer obstáculo para el desarrollo del área y su principal factor de desestabilización.

Las cuestiones de intercambio comercial, presiones demográficas y migratorias así como el petróleo se vuelven las aristas más importantes del interés europeo en Medio Oriente; sin embargo, estas aristas tangibles y prácticas también encuentran su reflejo en cuestiones de herencia cultural, histórica y de relaciones políticas. Como dice Emilio González Ferrín, el lógico interés comunitario se da en seis grandes temas del área:

- 1) la cuestión comercial, centrada especialmente en la posibilidad de mercados de exportación para los productos europeos;
- 2) las garantías del abastecimiento de energía;
- 3) la seguridad en la zona;
- 4) la estabilidad política, condición *sine qua non* para el desarrollo de la región;
- 5) la herencia histórico-cultural; y
- 6) la gestión de cuestiones comunes derivadas de la vecindad.¹¹⁷

En este mismo sentido se pronuncia Werner Wiedefeld, que enlista siete elementos del interés europeo:

¹¹⁶ Emilio González Ferrín, *El Diálogo Euro-Árabe: La Unión Europea frente al sistema regional árabe*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997, pp. 313.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 311.

1) paz, o evitar la guerra y sus consecuencias como oleadas de refugiados, interrupción de rutas comerciales, violentas fluctuaciones del precio de materias primas, amenazas a la integridad territorial y al derecho de la autodeterminación de los pueblos o exportación de conflictos;

2) estabilidad económica; o consolidación de las relaciones comerciales y promoción de los intereses económicos europeos en la región;

3) estabilidad militar, o la prevención del excesivo predominio de algún actor, ya sea regional o internacional, con especial referencia a Israel (bastión de Estados Unidos) en la región;

4) estabilidad de los actores políticos;

5) garantías de abastecimiento de materias primas, primordialmente de petróleo, o evitar subidas repentinas de precios manteniendo un diálogo con los Estados productores para estar al tanto de sus intereses políticos y de su estabilidad doméstica;

6) reducción de las diferencias de desarrollo; y

7) control de los movimientos migratorios a Europa, que encuentra una estrecha relación con la promoción del desarrollo, el cual está vinculado —en la lógica europea— con la promoción de los eurointereses económicos.¹¹⁸

Los árabes necesitan de la UE por los mercados, inversión, tecnología, ayuda al desarrollo y por su apoyo diplomático en su relación con Estados Unidos e Israel. La UE necesita a los árabes por el petróleo, mercados e inversión. Más aún, la UE tiene un interés vital de seguridad en la estabilidad económica, política y social de la región. La estabilidad es crucial dada la relación con los inmigrantes y refugiados que van a Europa, así como la cooperación regional en temas como crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, medio ambiente, terrorismo y fortalecer la seguridad en las rutas de transportación del vital petróleo.¹¹⁹ Como lo afirma Pascal Lamy, los europeos reconocen la importancia de la asociación económica entre las dos regiones.¹²⁰ Y no sólo por los países

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 314.

¹¹⁹ Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics*, USA, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 118.

¹²⁰ Véase: Pascal Lamy, "Por un nuevo contrato entre la UE y el Mediterráneo", *El País*, 29 de mayo de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010529elpepiint_19&type=Tes&date=20010529.

árabes: la Unión Europea ve en Israel a un socio natural, al igual que éste lo ve a ella, ejemplo de esto es la inserción del Estado judío en las competencias deportivas europeas.

Si juntamos todos los elementos anteriormente mencionados, podemos darnos cuenta de que la razón del interés en materia de seguridad se debe a la importancia estratégica de la región desde cuatro puntos de vista: el geográfico, por ser el punto de unión entre tres continentes; el económico, por ser el lugar en donde se concentran grandes cantidades de materias primas además de ser ruta de grandes mercados; el político, por ser la imagen de las alianzas políticas más dispares dominadas por las políticas globales de las antiguas potencias (tanto colonialistas como de la Guerra Fría); y el socio-cultural, por ser una amalgama de sociedades y culturas con un enorme peso demográfico.

Como afirma Shlomo Ben-Ami, ex ministro de asuntos exteriores israelí, el concepto de seguridad europea "hoy en día se concibe más directamente en términos de estabilidad de la democracia, de mantenimiento de la sociedad civil, de control de la migración, de la lucha contra la droga y contra la delincuencia internacional. La construcción europea ha de enfrentarse actualmente con este tipo de problemas".¹²¹ Si Europa quiere evitar el aumento de este tipo de problemas procedentes de alguna región, debe de implicarse más activamente en el desarrollo económico y político de las sociedades de dicha región. Ésta es la razón por la que Europa tiene necesidad de estabilidad regional en Medio Oriente y por la que debe contribuir a un proceso de paz, no tanto por altruismo como por defender sus propios intereses.

Ahora bien, la visión del Medio Oriente y su cuenca mediterránea como una zona en la que Europa puede desempeñar un papel independiente resulta atractiva para los europistas, que contemplan la implementación de una auténtica política europea en la zona como un modo de fortalecer las instituciones políticas de la Unión Europea. Es así que el conflicto árabe-israelí y la cuestión palestina, así como su solución, se vuelven fundamentales si se quiere establecer una institución, un marco, un contexto de seguridad en la región.

¹²¹ Shlomo Ben-Ami, *¿Cuál es el futuro de Israel? Una entrevista de Yves Charles Zarka*. Jeffrey Andrew Barashy y Elhanan Yakira, Madrid, suma de letras, 2002, p. 354.

3.2. Antecedentes: el conflicto árabe-israelí y la indiferencia europea

El conflicto árabe-israelí en el contexto del siglo XX tiene sus orígenes con el plan de partición de Palestina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1947 y la proclamación de independencia del Estado de Israel en 1948. Según el plan, a los palestinos les correspondía 51% del territorio y a los judíos 49% mientras que Jerusalén estaría bajo administración internacional.

El 14 de mayo de 1948 las últimas fuerzas británicas abandonaron Palestina y los judíos declararon la existencia del Estado de Israel. Al día siguiente los países árabes le declararon la guerra a Israel y los ejércitos de Egipto, Líbano, Siria y Transjordania entraron en Palestina. Sin embargo, las actitudes y las represiones británicas de antaño habían mermado considerablemente a la resistencia palestina además de que el ejército israelí estaba mucho mejor preparado militar y tácticamente que los árabes. Prácticamente Israel se dedica a expulsar a los palestinos de sus tierras y va ocupando territorios no respetando el plan de partición. Al momento de firmar armisticios con sus vecinos árabes se establece que los palestinos solo tienen la Franja de Gaza, que queda bajo administración egipcia, y Cisjordania, que queda bajo administración jordana.

Ahora bien, dos hechos condicionan la política europea ante el conflicto árabe-israelí: la aprobación británica de un hogar nacional judío en Palestina con la Declaración Balfour (1917) y la *shoah* provocada por la persecución de la población judía por el régimen nazi alemán (1939-1945). Estos dos hechos hipotecan la actuación del Reino Unido y la República Federal Alemana como interlocutores en el conflicto: “los dirigentes de la política exterior israelí consideraban a Alemania y Gran Bretaña como los dos países de Europa que mejor comprendían a Israel”,¹²² además de sumarse el pasado colonialista europeo en la región —Gran Bretaña en el golfo, Arabia, Irak, Palestina y Egipto; Francia en Siria y Líbano; Italia en Libia; España en Marruecos— y las afinidades occidentales con Israel.

Si bien es cierto que en líneas generales tanto la política oficial europea como los sentimientos populares se decantan de 1948 a 1967 del lado israelí —su régimen liberal, su cercanía ideológica, económica, el origen de sus ciudadanos, su posición estratégica, el inmenso sentimiento de culpabilidad de los europeos respecto a los judíos y el papel que

¹²² Shlomo Ben Ami, *op. cit.*, p. 340.

desempeñan las comunidades judías en los países europeos---;¹²³ también es cierto que los países europeos no fueron los primeros en saltar de alegría por la creación del Estado de Israel. Francia reconoció a Israel el 22 de mayo de 1949 mientras que Gran Bretaña lo hizo el 27 de abril de 1950. Por otro lado, un europeísta convencido, Paul-Henri Spaak se opuso al plan de partición de Naciones Unidas y aceptó a regañadientes en 1947 que su país votara la recomendación de la Asamblea General de repartir Palestina en dos Estados. Bajo su influencia, Bélgica dudo mucho tiempo antes de reconocer a Israel, acción que hizo *de jure* el 16 de agosto de 1950, al mismo tiempo que Países Bajos y Luxemburgo.

Como antecedentes nos referimos a la etapa en que Europa, sumida en su propia reconstrucción y recién embarcada en un proceso de integración, se mostraba indiferente, ya sea por gusto propio o por presiones externas, hacia el conflicto en la región y, peor aún, cuando prestaba alguna atención, esta seguía siendo en el marco de las actuaciones unilaterales de cada uno de los Estados europeos, principalmente las antiguas potencias coloniales reticentes a renunciar al viejo poderío de los imperios.

Por otro lado, es importante mencionar que Alemania federal pagaba reparaciones a Israel desde 1952. Estas son bien vistas por los dirigentes estadounidenses que, a su vez, votan los créditos que Alemania necesita para su reconstrucción. Es decir, si bien es cierto que puede existir un sentimiento verdadero de culpa y de responsabilidad, también es cierto que los intereses estratégicos de Alemania federal de insertarse en la dinámica de Europa occidental juegan un papel primordial. En general, durante la Guerra Fría, Israel es visto por Europa como prooccidental y anticomunista.

Europa cuenta con una larga tradición de verse involucrada en los asuntos de Oriente Medio que preceden al conflicto árabe-israelí; tradición que puede marcarse como unilateral y con carácter de dominación. Sin embargo, después del fin de la Segunda Guerra Mundial y con la reconstrucción europea a cuestas, se da el fin de concebir las políticas europeas hacia Medio Oriente en términos unilaterales y puramente de influencia histórica. En este sentido, la crisis de Suez en 1956 representa un punto de partida para una revisión de las relaciones entre Europa y el mundo árabe ya que marca el fin de la etapa de

¹²³ Bichara Khader, *Los hijos de Agenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*. Barcelona, Bellaterra, 1999, p. 440.

dominación y representa el primer obstáculo que enfrentar en la construcción de una etapa europea, es decir, común.

El 26 de junio de 1956, Nasser, presidente egipcio, nacionalizó la Compañía del Canal de Suez para financiar una presa. Este golpe del nacionalismo árabe representaba para las antiguas potencias coloniales la pérdida de la presencia europea en Oriente Próximo; mientras que para Israel, Estado no reconocido por sus vecinos árabes, era una amenaza contra su superioridad. "Israel atacó a las fuerzas egipcias el 29 de octubre de 1956 cubierto por la perspectiva de entrada franco-británica en Port Said garantizada por Francia en lo que ha quedado en llamarse los protocolos secretos de Sevres del 22 de octubre de 1956".¹²⁴ Estados Unidos, en una demostración de su hegemonía en el bloque occidental, obligo a las potencias europeas a detener la guerra y retirarse por cuestiones de manejo de la Guerra Fría frente a la entonces poderosa Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Es así que, por primera vez, Europa era desplazada en aras de un interés estratégico mayor, lo que trajo como consecuencia un cambio en las políticas hacia el mundo árabe, cambio traducido en repliegue: Francia se convierte en una especie de espectadora y se vuelca a la construcción interna de Europa; Gran Bretaña aún logra mantenerse como potencia regional pero siempre de la mano de Estados Unidos.

En 1964 se da la creación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como órgano ejecutivo del Consejo Nacional Palestino, que sería un congreso para los palestinos en la diáspora. Mientras tanto Nasser, que ya ha llevado a cabo reformas estructurales y sustanciales en Egipto, cree que puede lograr una victoria contra Israel y planea una ofensiva contra Israel para el 6 de junio de 1967. Sin embargo, Israel es alertado por los servicios de inteligencia de Estados Unidos y ataca primero. Israel es superior en todos los sentidos: militar y económicamente. Esto se debe a que recibe armamento moderno y dinero por parte de Estados Unidos. La guerra dura 6 días e Israel se anexa la península del Sinaí, la Franja de Gaza, Cisjordania, los Altos del Golán y Jerusalén Este. En noviembre de 1967 la ONU emite la resolución 242 que dice que Israel debe de regresar a las fronteras anteriores y que se daría inicio a un proceso llamado "paz por tierra".¹²⁵

¹²⁴ Emilio González Ferrín, *op. cit.*, p. 38.

¹²⁵ Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a la paz. De la guerra de los seis días a la segunda Intifada*, Madrid, Catarata, 2001, pp. 35-37.

Con la guerra de los seis días, 11 años después, Europa comprueba la nueva realidad. Una realidad dónde se marca una inflexión de la presencia europea en el Medio Oriente así como la pérdida de su influencia en los acontecimientos de la región; y el paso a la influencia de las dos superpotencias como los principales factores determinantes en el desarrollo de estos acontecimientos. A pesar de ello, los años sesenta insinúan un lento retorno de los europeos al escenario árabe. A ello influye la creciente dependencia de las economías europeas del petróleo árabe y, sobretudo, la ruptura gaullista con el pasado colonial¹²⁶ y la voluntad francesa de no dejarse encerrar en la lógica bipolar en posición subalterna, lo que produce algunos acercamientos al mundo árabe.

De Gaulle no era antisemita ni amigo incondicional de los árabes, sino que estaba preocupado por la defensa de los intereses económicos, culturales y geoestratégicos de Francia; por su imagen en el Mediterráneo, sobretudo tras su alejamiento de la OTAN; y por el deseo de desmarcarse de la política de las dos potencias. La cristalización de la política francesa en el Oriente Próximo sorprendió a los socios europeos un tanto indiferentes o irritados; sin embargo, París intentó darle a su política árabe una dimensión europea, no porque le interesara que en verdad la tuviera, sino para dar una muestra de una identidad europea, tanto frente al enemigo comunista como frente al aliado americano. La política “pro árabe” francesa era apoyada por los gobiernos italianos y británico, mientras que representaba una postura inaceptable para Países Bajos y Alemania Federal.

Como muestra de todo este contexto se presenta la propuesta del general De Gaulle para celebrar una conferencia internacional concertada por Estados Unidos, la URSS, Gran Bretaña y Francia sobre Medio Oriente en 1969, que termina siendo convertida en conversaciones americano-soviéticas, desestimando las aspiraciones de París y Londres de estar también presentes. Esta iniciativa, que intenta implicar a Gran Bretaña también, es un ejemplo de que desea hacer prevalecer los intereses europeos y evitar que los actores bipolares fueran los únicos que orientaran los asuntos del Medio Oriente.

Paralelamente, Francia consiguió introducir la cuestión de la región en el debate comunitario a partir de la cumbre de La Haya de 1969. Si bien el *Informe Davignon*, resultado ser el catalizador de la CPE, su objetivo inicial hizo que se constituyera como la primera

¹²⁶ Acuerdos de Zurich que arreglaban los contenciosos de la nacionalización del Suez, y la independencia de Argelia.

formulación comunitaria sobre el conflicto árabe-israelí, ya que después de este informe se adoptó, el 13 de mayo de 1971, un documento común: el documento Schuman, basado en la resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU.¹²⁷

El documento Schuman proponía zonas desmilitarizadas a ambos lados de las fronteras arabo-israelíes; la presencia de fuerzas internacionales; la internacionalización de Jerusalén, el repliegue israelí a las fronteras de 1967; y que los refugiados árabes (sin hablar de los palestinos en particular) pudiesen elegir entre la repatriación o la compensación. Sin embargo, este documento estaba basado expresamente en la política exterior francesa, es decir, pro árabe y anti americanista de De Gaulle, por lo que a pesar de haber sido adoptado en el seno de la CPE presentó una gran disonancia al ser aplaudida por Bélgica mientras que Alemania y Holanda lo consideraban simplemente un borrador sin efectos. Israel no vio con buenos ojos el inicio de la CPE por el temor al impacto que la posición francesa podría tener en el apoyo que aún tenía en otros Estados comunitarios.

Pero por qué decimos que estos años denotaron un lento acercamiento del mundo europeo con el mundo árabe; bueno, simplemente porque, como afirma Bichara Khader, “más allá de las tomas de posición en uno u otro sentido, todos los países europeos advierten el peligro que supone la ocupación por el Estado judío de territorios árabes [...] Temen que la humillación sufrida haga que, primero los árabes y acto seguido los musulmanes, desarrollen un reflejo antioccidental, dado que Israel se jacta de ser una parte de occidente en tierras de oriente”.¹²⁸ A pesar de las diferencias, es una primera muestra de erosión de la solidaridad con Israel.

3.3. La cuestión de la autodeterminación del pueblo palestino (1973-1990)

Hasta 1973, Europa no se había expresado con voz unánime respecto al conflicto árabe-israelí, lo que se debía no sólo a la gran divergencia de sensibilidades e intereses de los Estados comunitarios, sino sobretudo a la debilidad de la Cooperación Política Europea. A causa de su impacto y sus derivaciones, el conflicto se convertiría en uno de los pilares de la CPE pero también en uno de sus escollos.

Puede decirse que la actitud europea ante los acontecimientos del Medio Oriente fue evolucionando progresivamente, donde se distinguen dos etapas muy marcadas: primero,

¹²⁷ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 448.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 446.

una fase de silencio y ausencia por parte de Europa, provocada por las posturas contradictorias de sus dirigentes; para después ser sucedida por la búsqueda de un común denominador aceptable para todos los Estados miembros. La etapa de la CE se puede resumir en un proceso que tuvo tres hitos fundamentales: en primer lugar, la declaración de Bruselas (noviembre de 1973) reconociendo por primera vez los legítimos derechos de los palestinos; posteriormente la declaración de Londres de junio de 1977 en la que se reconoce que los palestinos tienen derecho a una patria y representación propia, y en tercer lugar, la declaración de Venecia de junio de 1980, en donde además de abogar por el derecho de los palestinos a la autodeterminación, se defiende que la presencia de la OLP es necesaria en las negociaciones de paz. Los tres hitos marcan diferencias entre los puntos de vista de Estados Unidos y de la CE respecto a la solución del conflicto.

Para 1973 Egipto, ahora bajo el mando de Anwar Al-Sadat, busca recuperar el Sinaí y se acerca al presidente de Siria con la idea de organizar una nueva guerra para recuperar los territorios perdidos. La nueva ofensiva árabe no es esperada por Israel y el 4 de octubre de 1973 (la Guerra del *Yom Kippur*) Egipto ataca a Israel por el sur mientras que Siria lo hace por el norte. El 17 de octubre Israel inicia una contraofensiva a cargo de Ariel Sharon lo que evita el triunfo árabe.¹²⁹

La guerra de octubre de 1973 marca un antes y un después de la política exterior europea. A partir del 6 de octubre de 1973, los países de la Comunidad Europea antepondrían a sus problemas nacionales, comunitarios e internacionales, una cuestión con repercusiones económicas, políticas y estratégicas, que ocuparía el lugar más destacado en las preocupaciones de una Comunidad Económica Europea por primera vez ampliada. Los árabes, al internacionalizar el conflicto, buscarían aprovechar la inédita vulnerabilidad europea para cambiar su actitud con respecto a la cuestión palestina y, en general, la seguridad regional. Además, pensaban que podrían servirse de los europeos para que presionasen a Estados Unidos y éstos cambiasen el rumbo de su política exterior.¹³⁰ Nos referimos a la crisis energética.

Esta guerra sorprende a Europa sin posición común: Francia persistía en su posición anti israelí al condenar al Estado judío por ser el primero en atacar y tiene la visión de que

¹²⁹ Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a...*, op. cit., pp. 66-68.

¹³⁰ Emilio González Ferrín, op. cit., p. 46

la agresión árabe no era injustificada; Holanda apoyaba a Israel y junto con Dinamarca hacían a Egipto y a Siria responsables de las hostilidades; Gran Bretaña decretó un embargo de armas a los combatientes y se inclinaba a la referencia de la resolución 242; Bélgica y Luxemburgo prefirieron poner el asunto en manos de la ONU; Italia no muestra ninguna posición y Alemania se proclamaba neutral.¹³¹

En las postrimerías de la guerra, los países árabes productores de petróleo, conscientes de que los cinco principales productores de petróleo árabe (Arabia Saudita, Kuwait, Abu Dhabi, Qatar e Irak) poseían ellos solos el 40% de las reservas mundiales y aseguraban el 30% de la producción mundial, procedieron a un embargo selectivo y posteriormente a cuadruplicar el precio del crudo.¹³²

Los países de la Comunidad Europea, como el resto de los países del mundo, fueron etiquetados como gobiernos pro árabes y gobiernos pro israelíes, para de acuerdo a esto recompensarlos o castigarlos. Esto provocó que en el seno de la Comunidad se diera un desordenado y nacionalista movimiento por cada Estado para garantizarse el necesario suministro de petróleo, trayendo como consecuencia acciones que atentaban contra el espíritu del Tratado de Roma con una desordenada competencia insolidaria que buscaba asegurar para cada Estado las reservas de energía.

Por orden cronológico, fueron declarados oficialmente amigos Francia, España, Gran Bretaña, Italia, la República Federal de Alemania y Bélgica. Finalmente, todos los países de la CEE, excepto Países Bajos y Dinamarca, fueron incluidos en la categoría de países amigos. Enemigos y sometidos a embargo completo estarían Países Bajos y Portugal. Sin estar sujeto a embargo total, Dinamarca sería sancionada con una reducción de 15 %.¹³³

En el caso concreto de Europa, ésta advirtió de un modo traumático la excesiva dependencia económica y la vulnerabilidad política al estar expuesta a las consecuencias de un vaivén en el abastecimiento energético.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 227-228.

¹³² *Ibidem*, p. 47

¹³³ *Ibidem*, p. 54.

**Estructura geográfica de Importaciones de petróleo bruto de la Comunidad Económica Europea en
1977**

(T.D.C. 27.09 – en miles de toneladas)

		%	%
Extra CEE	477.081	100	
Liga Árabe	335.415	70,3	100
Argelia	17.494	3,7	5,2
Túnez	1.689	0,6	0,5
Libia	38.651	8,1	11,5
Egipto	5.101	1,1	1,5
Líbano	66	-	-
Siria	6.834	1,4	2,0
Irak	45.387	9,5	13,5
Arabia Saudita	147.310	30,9	43,9
Kuwait	29.156	6,1	8,7
Qatar	8.730	1,8	2,6
EAU	33.521	7,0	10,0
Omán	1.477	0,3	0,4
Nigeria	31.224	6,5	
Gabón	2.366	0,5	
Venezuela	3.925	0,8	
Irán	79.032	16,6	
URSS	15.651	3,3	
Noruega	3.138	0,7	
Indonesia	977	0,2	

Fuente: OSCE en Jacques Bourinnet (dir.). *Le Dialogue Euro-Arabe*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1979, p.344.

Europa había sido sorprendida con una estrategia energética a todas luces obsoleta y sobretodo, sin una coherencia en su accionar exterior. La CEE reaccionó a la crisis del petróleo de un modo disperso y unilateral en primer término. Ciertamente es que cualquier muestra de solidaridad europea podría haber ocasionado un embargo total a la Comunidad por parte de los países árabes.

Los Estados miembros, como vimos, fueron divididos según el tratamiento recibido durante el embargo: "Holanda fue completamente embargada, Gran Bretaña y Francia sufrieron restricciones, y los seis restantes vieron reducidos sus envíos en un 15%".¹³⁴

Países Bajos, extremadamente dependiente de sus importaciones de petróleo, fue seriamente dañado por el embargo, debiendo proceder a recortes energéticos de emergencia. Alemania y Bélgica, al recibir sus importaciones por los puertos holandeses, también se vieron perjudicadas. Un conflicto intercomunitario se produjo al negarse los

¹³⁴ *Ibidem*, p. 72.

países menos afectados (Gran Bretaña y Francia) a suplir las carencias de sus socios comunitarios temiendo represalias árabes. El problema se centró en el embargo total a Países Bajos, ya que mientras los holandeses demandaban una solidaridad europea y llegar a soluciones para compartir el petróleo, Francia y Gran Bretaña se opusieron a cualquier medida para no perder su privilegiada posición; hasta el punto que Holanda amenazó con cortar el suministro de gas natural a sus socios comunitarios del norte.

La crisis energética (en términos técnicos) impidió que la Comunidad adoptase una actitud conjunta con respecto al conflicto árabe-israelí en sí; lo que ocasionó que se reforzara el contexto de la Guerra Fría al ponerse de manifiesto que cualquier tipo de arreglo debería buscarse en el escenario bipolar. Sin embargo, la Comunidad fue evolucionando desde posturas individuales hacia una colectiva, aunque fuese un mecanismo de adaptación a la crisis; que sin embargo, dejó de manifiesto la necesidad de reaccionar de un modo colectivo ante las repercusiones de la crisis en la integración europea.

En el marco de esta reacción, en el seno de la Comunidad Económica Europea la posibilidad de una acción colectiva se impuso ante el peso del embargo petrolero y sus consecuencias en la solidaridad comunitaria. Gran Bretaña y Francia se emplean a fondo para convencer a sus socios de adoptar una posición común. Es importante resaltar que en 1973 aún se estaba en el intento de crear una cooperación política, por lo que no deja de sorprender que con todo y a pesar del comprensible primer recurso del unilateralismo, se impusieron las líneas generales de una estrategia colectiva y en un mes, la Comunidad alcanzó la coordinación necesaria para un comunicado conjunto: la declaración común en el marco de la CPE de los nueve ministros de exteriores sobre la situación en Oriente Medio del 6 de noviembre de 1973, la "declaración de Bruselas".

Esta declaración representa el primer hito de lo que se ha denominado la posición europea y su retorno a Medio Oriente, así como la primera manifestación solidaria de los Nueve sobre un problema de política internacional que los había dividido; y de la cual, después de una revisión de dicho documento, resaltan los siguientes puntos como novedosos:

a) incorpora terminología utilizada por los países árabes y habla de los legítimos derechos de los palestinos;

- b) ya no habla de ajustar las fronteras del Estado de Israel;
- c) establece que las negociaciones deberían tener lugar en el marco de la ONU; e
- d) incluye el concepto de garantías individuales.¹³⁵

Sin lugar a dudas, resalta que la novedad en esta posición europea es que incorpora la preocupación europea por la cuestión palestina y además deja claro su apoyo a dos puntos (los últimos) que siempre han sido rechazados por Israel.

Un mes después, en el Consejo Europeo de Copenhague se invita a las partes en conflicto a participar en una conferencia en Ginebra tras expresar la disposición de la Comunidad de velar por la paz en la región. La representación de la Comunidad ante Naciones Unidas votó a favor de una resolución en la que se invitaba a la OLP a participar en las negociaciones.

Israel reaccionó duramente a la declaración explicando que se trataba de petróleo para Europa y no de paz para el Medio Oriente, por lo que la tacha de oportunista e inaceptable. Obviamente que la cuestión del petróleo fue lo que motivó la preocupación europea; sin embargo, la Comunidad decidió involucrarse un poco más no solo proponiendo una solución para su problema, sino planteando un programa más integral. Esta postura hace que cambie la visión del mundo árabe, al presentar el mérito de la claridad, del derecho internacional y de la unanimidad Europa podía ser un socio verdadero. Para los árabes, Europa era históricamente responsable de la existencia de Israel y en razón de su poderío económico y de su representación en el Consejo de Seguridad, Europa debía buscar una postura política notablemente fuerte para presionar a Israel.¹³⁶ En el marco de este problema integral, los árabes trataron de hacer una conexión con la novedosa postura europea para evitar el plan comunitario de firmar un acuerdo de libre comercio con Israel.

Sin embargo, el acuerdo entre Israel y la CEE se firmó en mayo de 1975 y no se utilizó como instrumento político. Esta acción fue interpretada por los países árabes como que la Comunidad sólo buscaba proteger sus intereses ya que si hubieran sido realmente sinceras sus intenciones de solucionar el conflicto habría hecho uso de los términos

¹³⁵ *Declaración común de los nueve ministros de exteriores sobre la situación en Oriente Medio*, Bruselas, 6 de noviembre de 1973 en Bichara Kadhaf, *op. cit.*, pp. 452-453.

¹³⁶ Françoise De la Serre, "Conflict du Proche-Orient et dialogue euro-arabe: la position de l'Europe de Neuf" en Jacques Bourrinet (dir.), *Le dialogue euro-arabe*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1979, p. 82.

favorables de ese acuerdo para presionar a Israel para que se retirase de los territorios árabes. Sin embargo, más allá de la pasionalidad de la interpretación árabe, la acción se puede interpretar como una debilidad política de la Comunidad, que sin lugar a dudas esta ligada a la protección de sus intereses. Ligados a estos intereses, los comunicados europeos motivaron la decisión de levantar el embargo, con la excepción de Holanda, y de incrementar el flujo de petróleo hacia Europa en un 10% a partir de enero de 1974, por lo que se puede afirmar que la declaración de Bruselas, primer resultado concreto de la Cooperación Política, lograba su objetivo primario.

El inicio del acercamiento de la Europa comunitaria con Medio Oriente en 1973 se debió tanto por las repercusiones que tuvo la crisis del petróleo como por las ambiciones de tener un rol mundial que se correspondiera con la primera ampliación, aunque como veremos, le tome tiempo consolidar.

En el contexto internacional, para hacer frente a la crisis energética, Estados Unidos se había preocupado por convocar rápidamente a una conferencia internacional de consumidores en Washington para febrero de 1974. En la reunión de Copenhague, los Estados comunitarios buscaron enmarcar la crisis petrolera en la Cooperación Política, afianzándola a través de la búsqueda de establecer una actitud común europea independiente de la de Estados Unidos. En esta cumbre se estableció como condición para participar en la conferencia de Washington que la Comunidad debería hablar con una sola voz en dicho evento, basándose en la interdependencia de las economías y en lo estipulado en el Tratado de Roma en cuanto a que en las relaciones exteriores con organizaciones internacionales, la Comunidad deberá de expresarse y actuar como una sola entidad.

En la conferencia, donde participaron los nueve Estados comunitarios y la Comunidad con una delegación, Europa comienza con una actitud comunitaria independiente, como la establecida en Copenhague, pero que termina perdiendo fuerza para dar paso a una actitud de defensa a las propuestas estadounidenses, con excepción de Francia, que rechaza alinearse con Estados Unidos en una formación de los principales países importadores de petróleo, lo que provoca un deterioro de la cohesión europea.

En la línea del cambio de la posición europea y en búsqueda de reforzar el acercamiento al mundo árabe, la Comunidad inauguró en 1974 el diálogo euro-árabe, mecanismo que presentaba a las partes como socios en la exploración de soluciones para

problemas comunes. Pero las prioridades de las dos partes eran diferentes, ya que mientras para los países árabes se trataba de asegurarse el apoyo estable de la CEE en el conflicto palestino-israelí que ocupaba un lugar central; para los europeos la piedra angular del acuerdo era la cooperación económica que debía garantizar un aprovisionamiento regular de petróleo a precios razonables pero también dar una cierta razón de ser a la CPE.¹³⁷

A lo largo del desarrollo del diálogo euro-árabe, la parte árabe puso de manifiesto su deseo de que la parte europea participara en la solución del conflicto árabe-israelí. Desde un punto de vista árabe “esta acción de los europeos es necesaria para asumir sus responsabilidades a nivel internacional y para corregir las consecuencias de la política colonial europea que ha causado el sufrimiento a los árabes en general y a los palestinos en particular”.¹³⁸ Los árabes buscaron en el marco del inicio del diálogo que Europa reconociera a la representación palestina, condenara la ocupación israelí, levantara el embargo de armas a la parte árabe, sancionara militar y económicamente a Israel y provocara un cambio en la posición de Estados Unidos.

La Liga Árabe pidió la participación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), tras haber sido reconocida en Beirut en octubre de 1974 como único representante del pueblo palestino, en el diálogo euro-árabe. Europa se opuso en un principio, pero el compromiso de Dublín (febrero de 1975) obvió la cuestión de la participación de la OLP inventando la fórmula de negociaciones entre dos grupos y no entre Estados, con lo que la OLP se pudo integrar en el grupo árabe, obteniendo un reconocimiento difícil de negar basado en su participación.

El diálogo directo entre europeos y árabes fue conseguida impugnado por Estados Unidos que exige ser informado y consultado. “En marzo de 1974, el portavoz del departamento de Estado expresó sus reservas al Consejo de los Nueve en cuanto a la oportunidad de preparar una conferencia ministerial con los países árabes”,¹³⁹ mientras que el presidente Nixon, después de demandar que Estados Unidos fuera asociado a las decisiones europeas, “llegó a declarar en Chicago, días después, las consecuencias que se

¹³⁷ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 454.

¹³⁸ Ahmad S. Dajani, “Conflict du Proche-Orient et dialogue euro-arabe: la position de la partie arabe” en Jacques Bourrinet, *op. cit.*, p. 100.

¹³⁹ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 454.

podrían tener en la defensa de Europa".¹⁴⁰ Hay que mencionar que la presión estadounidense no dejó de tener efecto, ya que la CEE se comprometió a excluir el tema de la energía de las discusiones euro-árabes. Por lo que se refiere al conflicto árabe-israelí, tenía el campo libre para hacer declaraciones pero no podía pretender sustituir a Estados Unidos en el liderazgo de una eventual negociación árabe-israelí. "Kissinger estaba persuadido de que cualquier acercamiento euro-árabe minaría sus esfuerzos para devolver la paz al Oriente Próximo".¹⁴¹

Regresando al contexto del conflicto, en noviembre de 1974, Yasser Arafat, líder de la OLP, fue invitado a la Asamblea General, suceso que fue aprovechado para votar la resolución 3236 que menciona el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación y la resolución 3237 que le da el estatuto de observador permanente ante Naciones Unidas a la organización palestina. En estas votaciones, la CEE se presentó de forma dispersa: Francia, Italia e Irlanda votaron a favor; Países Bajos, Dinamarca y Gran Bretaña votaron en contra; y los otros tres se abstuvieron. España, que no era Estado comunitario votó a favor.

Cuatro años después se produce la declaración del Consejo Europeo de Londres del 29 de junio de 1977 —la declaración de Londres—, que prosigue la misma línea política de la de Bruselas y que responde al convencimiento de que el diálogo euro-árabe inaugurado en 1974, no podrá avanzar sin una renovación de la posición europea sobre los palestinos. También responde al deseo europeo de que fructificase su Cooperación Política, así como al progresivo deterioro de las relaciones bilaterales entre los miembros de la CEE e Israel. Esto debido a que ese mismo año el partido derechista de Israel, el *Likud*, ganó las elecciones parlamentarias y su líder —Menahem Begin— era conocido por su posición antieuropea, sobre todo contra Alemania y Gran Bretaña. Además, Begin emprendió una política de asentamientos judíos en Gaza y Cisjordania, lo que para la Comunidad complicaba más el escenario y constituía una flagrante violación del derecho internacional.

Para algunos, esta declaración supone el contrapeso a la política israelí endurecida ya que el elemento novedoso, lo que hace que sea el segundo hito en la evolución de esta etapa, es que se incorpora el derecho a la patria del pueblo palestino para lograr una solución, así como el derecho de tener un representante propio, aunque el término OLP no

¹⁴⁰ Francois De la Serre, *op. cit.*, p. 87.

¹⁴¹ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 455.

aparece expresamente.¹⁴² En la declaración la Comunidad reconocía no sólo la existencia del pueblo palestino, sino también su derecho a vivir en un territorio bien definido, lo que de hecho constituye dos de los tres componentes del término de Estado-nación. “Israel sabía por su propia experiencia que patria es otra palabra para Estado”.¹⁴³

El primer reto que enfrentó la declaración de Londres vino en noviembre del mismo año con la visita del presidente egipcio Sadat a Jerusalén. La CEE que fue sorprendida, no supo si apoyar el ejemplo de reconciliación árabe-israelí aunque fuera rechazado por todo el mundo árabe. Decide no rechazar la acción de Sadat pero recuerda la urgencia de un acuerdo global.

Sin embargo, a pesar de la iniciativa europea, al año siguiente la declaración de Londres quedó fuera de lugar por dos acontecimientos: en primer lugar, por su oposición o contrapeso a Israel; y en segundo, aún más importante, porque Europa no había propuesto ningún acuerdo o plan de paz específico. Esto se reflejó en la cumbre de Camp David de septiembre de 1978 y al acuerdo de paz israelo-egipcio de marzo de 1979. Estos acuerdos convirtieron a Estados Unidos en el único factor decisivo en la región del Medio Oriente, interpretándose como una respuesta estadounidense para llevar las riendas del desarrollo del conflicto, minimizando en papel europeo, ya que la administración americana quiere evitar cualquier iniciativa diplomática independiente europea por temor a que perjudicase los primeros pasos del proceso de paz por ella propuesto, “lo que supone la consagración de la pax americana”.¹⁴⁴

La firma de los acuerdos de Camp David sorprendió a Europa, que al ver como sus esfuerzos de coordinación en política exterior quedaban relegados se abstuvo de apoyar abiertamente el proceso de Camp David —los británicos y los alemanes querían un apoyo pleno y decidido a las negociaciones, Francia y los países mediterráneos querían evitar chocar con los países árabes opuestos a los acuerdos—, además de que para los europeos la paz en la zona pasaba por la necesidad de una patria palestina y el arreglo global del

¹⁴² *Declaración del Consejo Europeo de Londres*, 29 de junio de 1977 en Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 458-459.

¹⁴³ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 114.

¹⁴⁴ Ignacio Álvarez-Ossorio, “La Unión Europea y el proceso de paz de Oriente Medio” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez Rivera (coord.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/Plaza y Valdés, 2001, p. 197.

conflicto tenía que ir más allá de lo meramente israelo-egipcio, es decir, una total aplicación de las resoluciones 242 y 333 del Consejo de Seguridad.

Es por estas razones que la Comunidad entró en una fase donde emitía comunicados y declaraciones que pueden ser catalogados como reactivos, a la espera de los resultados de la iniciativa americana, en las que insiste en cuanto había defendido en la declaración de Londres. Esta actitud mostraba una aparente determinación europea de distanciarse de la fórmula americana, lo que provocó divergencias con Estados Unidos por la determinación de incluir en las iniciativas la cuestión de la representación palestina y la revisión de la resolución 242 como marco general.

“La aparente determinación europea de distanciarse de la fórmula de Camp David provocó el malstar del Secretario de Estado norteamericano, expresado a mediados del mes de mayo en Bruselas en ocasión de un encuentro de la OTAN, indicando que Estados Unidos no recibiría con agrado una iniciativa independiente europea en el Medio Oriente”.¹⁴⁵

En 1980, probada la entonces patente congelación del proceso de Camp David, llegó la reacción europea, algo tardía. En Luxemburgo, el 29 de mayo de 1980, en el punto IV de la declaración del Consejo Europeo, se indicaba que para la siguiente reunión en Venecia, los ministros de exteriores europeos deberían presentar un plan de paz para el Medio Oriente al margen de americanos e israelíes. Es así que un factor externo —los acuerdos de Camp David— influye en la respuesta europea. En la génesis de esta respuesta se encuentran dos elementos importantes. Por un lado, la ramificación hacia la mayoría de los miembros comunitarios para converger en las posturas, que se demuestra en la iniciativa francesa pro árabe defendiendo la autodeterminación de los palestinos, secundada por Gran Bretaña, Alemania, Irlanda y Bélgica; y en las iniciativas alemanas en Medio Oriente.

Por otro lado, un estancamiento de las conversaciones auspiciadas por Estados Unidos entre Egipto e Israel sobre la autonomía palestina, lo que tenía que ser aprovechado por la respuesta europea para mostrarse no como una reacción, sino como un complemento, al presentar un compromiso de llevar a cabo un esfuerzo independiente de mediación distinto al de las negociaciones en curso. El hecho de que Israel no tuviera ninguna intención de aplicar los acuerdos en materia de autonomía palestina (principio de

¹⁴⁵ Emilio González Ferrín, *op. cit.*, p. 236.

autonomía de habitantes no de tierra) hizo que los Estados de la Comunidad reforzaran su posición de un acuerdo global y la necesidad de incluir a la OLP en las negociaciones. Es así que llegamos a la declaración del Consejo Europeo de Venecia, del 13 de junio de 1980.

“La importancia de la declaración de Venecia estriba en la audacia de algunos de sus términos que le han valido el calificativo de la iniciativa europea en el Próximo Oriente”.¹⁴⁶

En la declaración de Venecia por primera vez los Estados comunitarios intentaban coordinar sus posiciones y establecer las bases de una política exterior común ante la crisis mediorientista: “París no estaba solo en este empeño y obtuvo el respaldo de Londres y de Bonn”.¹⁴⁷ Analicemos sus elementos. Tras las consabidas referencias a la necesidad de que fueran cumplidas las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU, la Comunidad declaró en el punto cinco su apoyo a planes de paz (referencia implícita a Camp David) siempre que fuesen aprobados por todas las partes, además, como espaldarazo al proceso iniciado por Estados Unidos se habla de la aceptación del envío de tropas de Gran Bretaña, Francia, Italia y Holanda al Sinaí. El punto siete es el que más atrajo la atención internacional sobre la declaración, por ser la primera referencia oficial a la existencia de la OLP así como a su asociación en las negociaciones. Las ideas de la existencia de todos los Estados de la región y el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino también siguen presentes. Otra novedad radica en la mayor presión de los términos empleados, ya no se utilizan términos susceptibles de múltiples interpretaciones. Por último, el punto 11 no deja sombra de duda sobre la intención de la Declaración: hallar el mínimo común denominador europeo en materia de Medio Oriente para encontrar una forma que podría tomar una iniciativa por su parte.¹⁴⁸

En este sentido, el proceso de consultas estrictamente europeas con las partes concernidas en el conflicto del Próximo Oriente nacido de la declaración de Venecia recibió, en el seno de la CPE, el nombre de Misión de Venecia o Misión Thorn, cuyo objetivo era contactar con todas las partes concernidas, conocer sus posiciones y en base a

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 238.

¹⁴⁷ Ignacio Álvarez-Ossorio, “La Unión Europea y el proceso...”, *op. cit.*, p. 198.

¹⁴⁸ Véase: *Declaración del Consejo Europeo de Venecia*, 13 de junio de 1980 en: Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 464-466.

esto determinar la forma en que se podría tomar una iniciativa común.¹⁴⁹ Esta misión concluyó el 30 de noviembre del mismo año, durante su duración se reunió con dirigentes palestinos e israelíes, incluidos Yasser Arafat y el primer ministro israelí; y al finalizar resultaba evidente la determinación europea de concretar la tan comentada y discutida iniciativa europea en Oriente Próximo ante la alarma por los acontecimientos en la región y la inicial desconfianza ante el hecho de que sólo Estados Unidos gestionarse el proceso de paz. El informe ante el Consejo Europeo de diciembre del mismo año delimita las preocupaciones europeas: la evacuación de los territorios ocupados, la autodeterminación, la seguridad y el estatuto de Jerusalén.

Si bien es cierto que la declaración de Venecia fue llamada la iniciativa europea para Medio Oriente, lo es también el hecho de que la declaración no complació enteramente a nadie, hecho que maniató a Europa en su deseo de intentar llevar a cabo cuanto anunciaba: Estados Unidos miraba la iniciativa recelosamente al considerarla extralimitada en sus implicaciones; Israel la calificaba de antisemita y la criticó por reconocer a la OLP sin hacer un llamado a la renuncia a la violencia por parte de ésta; al respaldar finalmente el proceso de Camp David y el haber tendido una mano al presidente egipcio,¹⁵⁰ comprometió ante los árabes cualquier posible papel de la Comunidad en el conflicto; y, finalmente, la OLP la considera muy limitada pues esperaba un reconocimiento puro y el alejamiento de los acuerdos de Camp David. También debemos mencionar que el Parlamento Europeo manifestó su oposición a la participación de la OLP en las negociaciones.

Aquí es importante señalar que, como ejemplo de que la CE no practicaba una política anti israelí, se abrió una delegación comunitaria oficial en Tel Aviv. Aunque eso sí, sólo después de largas y complejas negociaciones puesto que la CE no reconoce a Jerusalén como la capital de Israel.

Lo que sí debemos mencionar es que gracias a la misión Thorn, la declaración de Venecia no sólo contribuyó al complicado proceso de paz significando un hito en el acercamiento europeo al mundo árabe, de igual forma inauguró un periodo de coherencia europea en materia de política exterior y un alto grado de integración en el seno de la cooperación política en la arena de la Asamblea General, ya sea en votaciones unánimes en

¹⁴⁹ Emilio González Ferrín, *op. cit.*, p. 241.

¹⁵⁰ Egipto había sido expulsado de la Liga Árabe después de haber firmado la paz con Israel.

apoyo a la causa palestina en las resoluciones 35/169E (condenando la Ley Jerusalén), 35/122 (creación de una comisión especial para ver si Israel incurría en violación de derechos humanos), y 35/13E (solicitando al gobierno israelí que permitiese volver a los refugiados que dejaron el territorio en 1967); o abstenerse unánimemente en la resolución 35/122I (sobre la violación israelí de la Convención de Ginebra) y en otras propuestas (sobre las prácticas israelíes en los Altos del Golán).¹⁵¹

Empero, a pesar de su importancia, la declaración de Venecia y las estrategias subsiguientemente adoptadas por la Comunidad tuvieron un impacto escaso en el conflicto árabe-israelí o en el acercamiento entre Israel y la OLP, ya que no fueron acompañadas de una estrategia operativa efectiva. La declaración de Venecia transformó la relación económica Israel-CE en una relación política, en la cual el Estado judío comenzó a enfocar su actuación diplomática en los Estados miembros individualmente. Venecia no fue más allá de ser un enfrentamiento a Camp David; intentó llenar sus huecos pero siempre bajo su propia sombra, lo que resultó un paso para atrás del espíritu de Venecia.

Además, en el declive del espíritu de Venecia también influyeron otro tipo de factores. Primero, un cambio en el espectro político europeo y en el estadounidense; y después, la evolución descontrolada de los acontecimientos en Medio Oriente. En Estados Unidos la elección de Ronald Reagan, que exigió una pausa en el proceso, creó una incertidumbre sobre el futuro de Camp David, lo que derivó en un tiempo de espera europeo hasta que la política exterior de la nueva administración estadounidense fuese definida; esto se reflejó en que Europa, en lugar de tomar una participación más activa, tal vez como mediador entre los árabes y ante Estados Unidos para reconocer a la OLP, decayó en un *impasse*. Este tiempo de espera significó para Europa una desestimación de una política independiente, porque reafirmó su conexión hacia la otra orilla del Atlántico.

Si el proceso de integración europea hubiera estado en un nivel más desarrollado, en donde no tuviera que depender tanto de la potencia americana, entonces la declaración de Venecia hubiera surtido más efecto. Sin embargo, no hay que olvidar que este proceso de integración responde a la realidad interna de Europa. Es por eso que la elección de François Mitterand en mayo de 1981— como presidente de Francia, y que llevó a cabo en su primera época una política “no anti israelí”, contrariamente a la línea abiertamente pro

¹⁵¹ Emilio González Ferrín, *op. cit.*, p. 243; y Bichara Khader, *op. cit.*, p. 467.

árabe de sus predecesores; y el ingreso de Grecia a la CE —en enero de 1981—, país que no había reconocido a Israel (lo hizo a su ingreso) y el único que había reconocido diplomáticamente a la OLP; repercutieron en el desarrollo del consenso en la política exterior hacia el conflicto.

Ahora bien, en 1981, Arabia Saudita presentó el primer plan de paz árabe: el llamado Plan de Paz Fahad, que prácticamente seguía la misma línea de la declaración europea de Venecia: 1) Israel se retiraría de todos los territorios ocupados en 1967, comprendido Jerusalén Este; 2) procedería al desmantelamiento de los asentamientos; 3) los santos lugares serían accesibles para todos; 4) creación de un Estado palestino en Cisjordania y Gaza, con capital en Jerusalén; 5) tutela por parte de Naciones Unidas de los territorios por un periodo de algunos meses; 6) derecho al retorno para los palestinos o una indemnización para quienes no desearan reintegrarse a su hogar en Israel; 7) garantía de ejecución de los principios por parte de Naciones Unidas o ciertos Estados; y 8) reconocimiento del derecho de todos los Estados de la región a vivir en paz.¹⁵²

Advertiendo el hecho de cierta similitud con su posición, la Comunidad invitó a los países árabes reunidos en su cumbre de Fez a que aceptasen el Plan Fahad. Pero por la oposición de Siria y de la OLP, la cumbre de Fez rechazó el plan, lo que significó para la iniciativa europea un duro golpe, al mostrarla como insostenible frente a los propios países árabes.

En el periodo de 1973 a 1980, Europa se pronunció sobre todos los acontecimientos que marcaron a Medio Oriente: la guerra de octubre (1973), los conflictos petrolíferos (1973 y 1979), la guerra libanesa (1975) y los acuerdos de Camp David (1979). Este periodo puede ser visto como la primera etapa de una posición europea frente al conflicto palestino-israelí. Si bien la actitud europea representa un primer paso de intento por consolidar la cooperación política a nivel exterior, también es cierto que esta coordinación política puede ser calificada como reactiva. Puede ser, como lo afirma González Ferrín, “que Europa no pretendía ser una alternativa a las soluciones de paz en Oriente Próximo, establecer un área de influencia europea o algún tipo de pax bruseliana [...] La capacidad y la intención europea nunca pasaría de lo meramente contributivo”.¹⁵³ Sin embargo, no

¹⁵² Bichara Khader, *op. cit.*, p. 297.

¹⁵³ Emilio González Ferrín, *op. cit.*, p. 214.

debemos olvidar que la cuestión del conflicto palestino-israelí se había vuelto el primer objeto de una cooperación política que por su juventud, no escapaba de la dinámica al interior de Europa.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la actitud europea en esta primera etapa ante los acontecimientos en Medio Oriente, que estuvo marcada por tres hitos acompañados de sus respectivos reflejos en la Cooperación Política Europea.

<i>Documento</i>	<i>Novedad</i>	<i>CPE</i>
Declaración de Bruselas Noviembre de 1973	Reconoce por primera vez los legítimos derechos de los palestinos.	Mínimo común denominador político: consenso de la consulta. Propuesta en el Informe Davignon.
Declaración de Londres Junio 1977	Reconoce que los palestinos tienen derecho a una patria y representación propia.	Búsqueda de posiciones comunes más allá de la mera consulta (respaldado en el Informe Tindemans).
Declaración de Venecia Junio de 1980	Se aboga por el derecho de los palestinos a su autodeterminación y por la presencia de la OLP como necesaria en las negociaciones de paz.	Diplomacia europea: Misión Thorn (noviembre de 1980).

Fuente: elaboración propia.

Estas tres declaraciones muestran la afinación de las posiciones europeas: la autodeterminación del pueblo palestino, rechazó a la ocupación de territorios, relaciones con la OLP e Israel, el estatuto de Jerusalén, rechazó a los asentamiento judíos y postura frente a las modalidades de negociación. En la formulación de las declaraciones de Bruselas, Londres y Venecia, los Nueve intentan mantener un equilibrio entre la presión ejercida sobre Israel y las demandas a los países árabes del reconocimiento del Estado de Israel y de su derecho a la seguridad. Asimismo, el punto de vista europeo expresado reconoce la influencia del conflicto y la amenaza que representa para la región. Y algo aún más importante, como afirma el Dr. Khader, "...estaba comprobado que no era tanto la cohesión de las posiciones de los diferentes Estados lo que daba lugar a las declaraciones comunes, sino más bien lo contrario, es decir, que las declaraciones comunes reforzaban la cohesión del conjunto".¹⁵⁴ Los europeos fueron desarrollando progresivamente un sentimiento de identidad que se reforzó en ocasión del conflicto en Medio Oriente.

En un principio, el acercamiento de la Comunidad hacia el conflicto se da por medio del diálogo euro-árabe; sin embargo, este responde a un acercamiento global al mundo árabe en donde se trata de establecer una relación de simetría al hablar sobre inversiones,

¹⁵⁴ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 456.

comercio, tecnología, cultura, sociedad, etc.; por lo cual, la posición respecto al conflicto es colocada en el ámbito de la Cooperación Política Europea, al tomar conciencia de que la dimensión económica es altamente dependiente de un factor de seguridad y estabilidad, en donde se logra un avance respecto a las posiciones y una convergencia, lo que se plantearía por parte de Europa como un medio para asegurar su papel independiente así como su grado de participación en el área.

En el proceso del desarrollo de la CPE en el marco del conflicto, los miembros, particularmente Francia, identificaron al Medio Oriente como un área importante para la coordinación de política exterior dados los legados coloniales, la dependencia del petróleo de la región, los intereses económicos y la proximidad geográfica. “Las declaraciones de la CPE sobre Medio Oriente fueron tanto para promover los intereses colectivos europeos en la región, como para desarrollar internamente confianza, consenso y hábitos de cooperación en política exterior en un área profundamente incrustada en la soberanía estatal”.¹⁵⁵

Antes de volver a tomar una participación en el contexto del conflicto, Europa tendrá que vivir un periodo de somnolencia del diálogo euro-árabe y la difuminación de la implicación de la CEE por diversos acontecimientos: cambios políticos en Estados Unidos (Rcagan), Gran Bretaña (Teatcher) y Francia (Mitterrand); invasión israelí a Líbano; tensiones interárabes; la nueva atención de Europa por sí misma (Acta Única Europea en 1985) y la tercera ampliación, hacia España y Portugal (1986).

Con el ingreso de Grecia a la Comunidad, los dirigentes israelíes se dispusieron a apresurar el reconocimiento *de jure* de su país por parte del gobierno helénico. La victoria del partido comunista y su posición claramente palestina evitaron este reconocimiento, además de que el nuevo gobierno rechazó los acuerdos de Camp David e invitó a Arafat a Atenas, con lo que Grecia se convertía en el primer país de la CEE que acogía oficialmente al dirigente palestino.

Mientras tanto, en Francia, Mitterrand se desmarcó de la tradicional política árabe de sus predecesores. Rechaza toda iniciativa europea si no es por petición de todas las partes, apoya el proceso de Camp David y rehúsa reconocer a la OLP como único representante legítimo del pueblo palestino. Esta nueva política francesa repercute

¹⁵⁵ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 110.

negativamente en la Comunidad, que asume la responsabilidad de la participación de Francia, Gran Bretaña, Italia y Holanda en la fuerza multinacional del Sinaí.

La anexión israelí de los Altos del Golán (invierno 1981-1982) y la invasión de las fuerzas israelíes en el sur de Líbano (abril de 1982) acentuaron la pérdida del consenso. En la cuestión del Golán, Grecia voto a favor de sanciones por parte de Naciones Unidas mientras que el resto de los comunitarios se opusieron. Con la invasión, Grecia nuevamente condenó el acto pero la visión francesa de que si bien Líbano ahora estaba ocupado por israelíes antes lo había estado por sirios y palestinos se impuso. Europa, a pesar de verse sorprendida, reacciona con relativa prisa, condena la invasión y por primera vez utilizó la amenaza de sanciones (en voz de Grecia) de la CEE contra Israel, pero al final, la Comunidad sólo se puso de acuerdo para condenar el acto, aprobar el envío de ayuda humanitaria, imponer un embargo de armas y retrasar la implantación de un protocolo financiero con Israel.

En 1982, la posición europea vuelve a mostrar una novedad cuando en el Consejo Europeo de Bruselas de junio, se anuncia la apertura de un diálogo con la OLP suscitado por el reconocimiento de ésta de las resoluciones 242 y 338, así como el abandono del terrorismo. El inicial contacto europeo con los palestinos estableció un precedente que más tarde se reflejó en los contactos iniciados a finales de los años ochenta entre Estados Unidos y palestinos. Un año después, se da otro hecho importante ya que el Parlamento Europeo toma posición respecto al conflicto por primera vez: rechaza la ocupación y anexiones israelíes, condena la entrada de las fuerzas israelíes en Líbano y las matanzas de Sebra y Chatila, apoya la autonomía del pueblo palestino más no un Estado y rechaza que la OLP sea el único representante de los palestinos.¹⁵⁶ Si bien el Parlamento no abandona el apoyo a Israel ya no es indiferente a los atropellos israelíes en los territorios ocupados.

A nivel comunitario, España reconoce a Israel a su ingreso a la CEE. Sin embargo, condiciona su reconocimiento a ciertos requisitos: no a la adquisición territorial por medio de la fuerza; no al reconocimiento de las anexiones israelíes de 1967; no a la modificación del estatuto de Jerusalén; además de la participación de la OLP en las negociaciones. Como podemos ver, estas condicionantes están a tono con las posiciones expresadas anteriormente

¹⁵⁶ Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 617-618.

por la Comunidad, así que si bien existe el *acquis político* de reconocer a Israel derivado de los tratados, también existe el *acquis político* de la posición europea frente al conflicto.

En otro ejemplo de la posición europea, a nivel comunitario también, no debemos dejar de mencionar la ordenanza 3363 de 1986 adoptada por el Consejo de Ministros a partir de la proposición de la Comisión. Esta legislación afecta el régimen tarifario aplicable a las importaciones procedentes de los territorios ocupados. El acuerdo de 1975 firmado con Israel no se aplicaba a los territorios ocupados y la Comunidad considera a estos como una entidad distinta que tiene derecho a una economía propia. El gesto de la CE es unilateral al no reconocer ningún derecho a Israel sobre los territorios palestinos. El Estado hebreo dificulta su aplicación mediante un bloqueo y ante éste, el Parlamento Europeo rehusó aprobar tres protocolos financieros firmados con Israel así como se opuso a un nuevo acuerdo de cooperación hasta que éste cedió.¹⁵⁷

La CE fue el primer actor económico internacional importante en ofrecer a los palestinos el trato de nación más favorecida cuando estableció contratos comerciales directos con los territorios ocupados. Redujo importantes aranceles a los productos palestinos para darles un mercado alternativo frente a los impuestos discriminatorios de Israel. Este hecho fue importante política y simbólicamente ya que la regulación incluía a los territorios ocupados en la política mediterránea de la CE y reconocía de facto la autonomía palestina. Las acciones directas de la Comunidad con los palestinos marcaron un primer momento en que pone su poder económico en dirección de lograr objetivos políticos.¹⁵⁸

Además, desde 1987 la Comunidad destina una partida presupuestaria concreta titulada "ayuda a los Territorios Ocupados". Procede de los recursos propios de la Comunidad y esta destinada a la población palestina de los territorios ocupados sin necesidad de contar con el permiso de Israel —aunque si le informa— pero no negando la responsabilidad que incumbe al Estado judío como potencia ocupante.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 117.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 118.

¹⁵⁹ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 590.

**Ayuda directa de la Comunidad a los territorios palestinos
(1987-1993)**

<i>Año</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Importe (en millones de ecus)</i>
1987	9	2.970
1988	9	3.000
1989	13	5.000
1990	29	6.000
1991	17	10.000
Ayuda excepcional	14	60.000
1992	26	12.000
Ayuda excepcional	1	5.000
1993	24	15.000
Ayuda excepcional	3	29.000
Total	127	147.970

Fuente: Relaciones exteriores, DGI, 16 de noviembre de 1993. Citado en: Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pág. 590.

En 1987, los palestinos se levantaron contra la ocupación israelí en un movimiento conocido como la Intifada, el cual aparte de enfrentarse a las armas de las fuerzas israelíes con piedras y palos, representa la resistencia de la identidad de un pueblo. La Comisión, el Parlamento y el Consejo condenan la prohibición de enseñanza a los palestinos. “La Intifada suscitó una viva emoción en toda Europa, entre los Estados como en la opinión pública, pero no consiguió impulsar una nueva iniciativa europea”.¹⁶⁰ Pero esto no significa que la posición europea haya dejado de existir.

El 15 de noviembre de 1988, el Consejo Nacional Palestino reunido en Argel proclama el establecimiento del Estado palestino. Los Doce reaccionan, en el marco de la CPE, con una declaración favorable, concediendo importancia a las decisiones adoptadas. Ese mismo año Yasser Arafat es invitado a la tribuna del Parlamento Europeo, después de que éste congela unos protocolos económicos firmados con Israel y se muestra más receptivo a las reivindicaciones palestinas, lo que lo vuelve un elemento catalizador de la posición europea.

En enero de 1989, se da una reunión pública organizada con el apoyo de la CEE, que congrega en el Senado francés a personalidades palestinas e israelíes. En mayo de ese año, en París se da un encuentro entre Arafat y Mitterrand, en el que el líder palestino anuncia que el artículo de la Carta palestina que prevé implícitamente la destrucción del

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 481.

Estado de Israel está caduco. En junio, reunidos en Madrid, los Doce consideran que la OLP no sólo debe de estar asociada al proceso de paz, sino participar en él.

En 1990, la CE congeló los proyectos de colaboración energética con Israel en protestas por el cierre de las universidades en Cisjordania, el deterioro de los servicios de salud en los territorios ocupados y los continuos bloques a las exportaciones palestinas. Sin embargo, la posición comunitaria no resultó en ningún cambio en las prácticas israelíes.

Como podemos ver, si bien es cierto que Europa se empezó a preocupar por el conflicto con la crisis energética y el problema del petróleo; cuando este tema ha tenido una disminución, la Comunidad no ha dejado de tener ya una posición respecto al conflicto.

Capítulo 4

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el conflicto palestino-israelí

4.1. La Conferencia de Paz de Madrid (1991) y el proceso de Oslo (1993-1996)

La Guerra de Libano, la Guerra entre Irán e Irak y la Guerra del Golfo Pérsico presentaron un nuevo orden internacional que introducía nuevos matices en las relaciones euro-árabes que ya no solo se ceñían estrictamente al conflicto árabe-israelí, sino más bien que mostraban a los elementos del Medio Oriente interconectados.

La crisis del Golfo tuvo un matiz importante para Europa. A través de la CPE, los Doce se pronunciaron el 2 de agosto de 1990 condenando a Irak y pidiendo la retirada de sus fuerzas de Kuwait. A pesar de las múltiples declaraciones, la CE nunca juzgó útil lanzar una iniciativa europea. Este hecho contrasta con que la población, sobretudo en Gran Bretaña y Francia, cerca del 80% se declaraba favorable a una opción militar.¹⁶¹ Cuando Estados Unidos emprende una ofensiva respaldado por la comunidad internacional, la Comunidad se encuentra dividida: Italia y Holanda se pronuncian a favor del envío de tropas; Alemania, Bélgica, España, Portugal, Grecia y Dinamarca se oponen y buscan limitar su participación; Irlanda y Luxemburgo declaran su apoyo logístico y financiero. Esta actitud tuvo consecuencias para la Comunidad: Francia salió con su imagen dañada frente al mundo árabe, Gran Bretaña indiscutiblemente aliada a Estados Unidos, mientras que Alemania tuvo que sufragar buena parte de los gastos.

Al finalizar la guerra del Golfo se presenta un nuevo orden mundial tanto internacional —liderazgo estadounidense, desmoronamiento de la URSS y marginación de Europa— como regional —problemas árabes interconectados en donde una solución del conflicto palestino-israelí se vuelve fundamental—.

Es así que llegamos a la convocatoria estadounidense de celebrar una conferencia de paz, cuyos participantes tienen que recibir el aval de Estados Unidos y de Israel, ambos reacios a dar una participación a Europa. Podría sorprender que el lugar elegido para la celebración de la Conferencia de Paz (30 de octubre de 1991) fuese una capital europea —Madrid—, sobretudo tomando en cuenta que Israel se negaba a ello. Pero este hecho puso de relieve tanto la dimensión regional del problema como la hábil gestión de la diplomacia

¹⁶¹ Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, p. 494.

española que, gracias a su política de equilibrio, había conseguido ganarse el respeto de Israel (país con el que había establecido plenas relaciones en 1986 rompiendo con la política árabe de la época franquista) y de los palestinos (España fue el país europeo en el que Arafat fue recibido de manera oficial en 1979). Además, no puede negarse que también podría interpretarse como un golpe tanto estadounidense como israelí hacia París, Londres y Bonn, las capitales europeas más importantes.

Sin embargo, en Madrid, la CE quedó relegada a un segundo plano, ya que sólo interviene como observadora al mismo nivel que el Consejo de Seguridad del Golfo, papel que contrasta con el de patrocinadora que se le asigna a la debilitada URSS. Ahora bien, desde hace mucho tiempo hay un acuerdo tácito entre estadounidenses e israelíes para excluir a Europa de la organización de las negociaciones árabe-israelíes. Estados Unidos considera que son los únicos en tener responsabilidades mundiales y que la región del Medio Oriente es demasiado importante como para compartir responsabilidades; mientras que Israel opina que la Europa comunitaria se ha vendido a los árabes.¹⁶² Además, tanto Estados Unidos como Israel se oponían a un segundo mediador.¹⁶³

Ante esta situación, la Comunidad sólo tiene dos alternativas: o bien participar con un perfil bajo en el proceso que se inicia o bien quedarse al margen de la solución estadounidense. Europa, a pesar de no haber sido invitada a presidir la conferencia declara su compromiso de apoyar el proceso iniciado. “El Consejo Europeo de Maastricht —9 y 10 de diciembre de 1991— muestra la disposición comunitaria a participar en este proceso aceptando la hegemonía estadounidense, aunque intenta establecer su propia agenda de prioridades”.¹⁶⁴ Debemos señalar que Estados Unidos y la UE comparten los mismos objetivos en Medio Oriente y buscan, ante todo, asentar la estabilidad regional y garantizar el flujo de petróleo. Ambos actores respaldan una solución negociada del conflicto, pero mientras Estados Unidos se distingue por su alianza incondicional con Israel, la UE siempre ha reclamado un acuerdo que respete los derechos nacionales del pueblo palestino.

¹⁶² *Ibidem*, p. 504.

¹⁶³ Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics*, USA, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 121.

¹⁶⁴ Ignacio Álvarez-Ossorio, “La Unión Europea y el proceso de paz de Oriente Medio” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez Rivera (coord.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/Plaza y Valdés, 2001, p. 199.

Israel levantó el veto de la participación de la CE en la Conferencia de Paz cuando consistió la participación comunitaria en los grupos de trabajo multilaterales (solo en esos) a cambio del compromiso de la CE en actualizar el acuerdo de cooperación de 1975.

La Conferencia de Paz tuvo un mecanismo particular. Por un lado estaba un sistema de negociaciones bilaterales —Israel-Siria, Israel-Libano e Israel-Jordania/OLP—, y por el otro un sistema de negociaciones multilaterales. Resultado de estas negociaciones multilaterales fue la creación de cinco grupos de trabajo: 1) desarrollo económico regional, presidido por la Unión Europea; 2) medio ambiente, presidido por Japón; 3) agua, presidido por Estados Unidos; 4) control de armas y seguridad regional, presidido por Estados Unidos y Rusia; y 5) refugiados, presidido por Canadá.

En los trabajos del grupo del agua, la decisión más importante a destacar es la que tomaron Estados Unidos y la Comunidad Europea de financiar un banco regional de datos sobre el agua. En cuanto a los trabajos relativos a medio ambiente, la Unión Europea prometió 2 millones de ecus para la creación de un centro en Aqaba con el fin de prevenir la contaminación marina. Aunque el aspecto de seguridad era fundamental para la UE, ésta solo fue invitada como tal a la segunda sesión, mientras que los Estados miembros no fueron invitados más que a la quinta sesión.¹⁶⁵

La Unión Europea se muestra emprendedora en las negociaciones multilaterales. La implicación en el grupo de desarrollo económico y regional se puede explicar por los siguientes factores: a) la experiencia histórica de la integración económica europea; b) la convicción de que lo económico arrastra lo político; c) el deseo de Europa de atribuirse un papel y una misión en las negociaciones en curso; y d) el interés que tiene Europa por participar en los dividendos de la reconstrucción económica de la región. Durante el trabajo en este grupo (de 1992 a 1996) destacan la elaboración de planes y proyectos referentes a conexiones eléctricas, modernización de las infraestructuras, desarrollo de la industria turística, redes de transporte y gestión de recursos humanos.¹⁶⁶

Gracias a grandes esfuerzos diplomáticos el gobierno noruego, a espaldas de Estados Unidos, logra que los palestinos y los israelíes comiencen un proceso de negociaciones de paz que va de 1991 hasta 1993. Este proceso culmina con la firma de los

¹⁶⁵ Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 506-508.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 510.

Acuerdos de Oslo, que resultaron muy ventajosos para Israel, que básicamente dicen que: a) se da el reconocimiento por parte de Israel de la OLP como interlocutor (por lógica Estados Unidos también da ese reconocimiento); b) se da el establecimiento del principio de retirada del territorio palestino; c) se da el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) con poderes legislativos (aunque con el veto de Israel) y con una fuerza policíaca; d) se le da a la ANP Gaza y Jericó y en 5 años se daría 11% de los territorios; e) la Autoridad tiene funciones administrativas en los territorios entregados; f) retirada de las tropas israelíes de Gaza y de Jericó para el 13 de abril de 1994; g) se da la creación de un comité conjunto entre Israel, la ANP, Egipto y Jordania para promover el regreso de los refugiados de la Guerra de los Seis Días (1967). En este punto Israel se rehúsa a que los refugiados de la Guerra del 48 también regresen; y h) Israel se queda con 80% del agua y el 75% de la tierra.¹⁶⁷

En 1992, la CE no estaba dispuesta a negociar un nuevo acuerdo preferencial con Israel debido a la ausencia de progresos en el proceso de paz y a la política israelí en los territorios ocupados. Pero cuando en 1993 Shimon Peres y Yasser Arafat firmaron la Declaración de Principios, la UE aprobó el inicio de negociaciones con Israel.

Tras la Declaración de Principios, conocida también como Acuerdo de Oslo I del 13 de septiembre de 1993, se busca complementar la acción de Estados Unidos y la UE: mientras que el primero intervendría de manera activa en las negociaciones de paz para lograr una solución definitiva el conflicto, la segunda aportaría el respaldo financiero necesario para asentar la naciente ANP y para llevar a cabo un ambicioso programa de inversiones destinado al desarrollo de las infraestructuras de las áreas autónomas.¹⁶⁸ En octubre de 1993, en la conferencia internacional de donantes celebrada en Washington, se decide la asignación de 2.400 millones de dólares en cinco años para los territorios palestinos. Sólo la UE respeta en su totalidad sus compromisos financieros.

¹⁶⁷ Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a la paz. De la guerra de los seis días a la segunda Intifada*, Madrid, Catarata, 2001, pp. 203-208.

¹⁶⁸ Ignacio Álvarez-Ossorio, "La Unión Europea y el proceso...", *op. cit.*, p. 199.

Compromisos totales para 1995
(en millones de ccus)

Unión Europea	87,9
Banco Europeo de Inversiones (préstamos)	24,6
Estados miembros	
Bélgica	6,2
Finlandia	2,6
Francia	8,8
Alemania	5,4
Irlanda	0,7
Italia	14,0
Luxemburgo	1,5
Holanda	7,4
España	5,9
Suecia	13,8
Reino Unido	5,2
Total	184,4

Fuente: *On the Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip*, COM (95) 505. Citado en: Bichara Khader, *Los hijos de Agenor. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pág. 593.

En un primer término se acepta la complementariedad euro-estadounidense y la UE hace causa común con Estados Unidos para defender el naciente proceso de paz. Los acuerdos israelo-palestinos requieren la ampliación del ámbito de la asociación euro mediterránea desde la zona del Magreb hasta el Mashreq con el objeto de construir una zona de libre cambio. En la conferencia de Barcelona (27 y 28 de noviembre de 1995) intervienen los 15 países de la UE y otros 12 mediterráneos (incluidos Israel y la ANP) con el objetivo de sentar las bases para una asociación y una cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo, pero también de abrir un diálogo político, de seguridad, económico, cultural y humano. La Conferencia Euromediterránea se vuelve un propio proceso de paz, complementario al proceso de paz, mediante la promoción de estabilidad y crecimiento económico. Es una cooperación funcional y un diálogo político en un foro multilateral que busca promover y financiar cooperación funcional regional, construcción de medidas de confianza para fortalecer la seguridad regional, liberalización de comercio, servicios y agricultura, y una zona de libre comercio en productos industriales.¹⁶⁹

Dentro de este marco se firma un Acuerdo de Asociación entre Israel y la UE el 20 de noviembre de 1995, que es aprobado por el Parlamento Europeo el 29 de febrero de 1996. El 9 de abril de 1997, la UE y la OLP firman un acuerdo de asociación interina en

¹⁶⁹ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 108.

beneficio de la ANP para impedir que los territorios autónomos queden al margen del proceso de asociación euro-mediterráneo.¹⁷⁰ Empero, hay dos obstáculos: el acuerdo interino que se alcanza contrasta con la asociación privilegiada que se establece con Israel a través de la colaboración en sus programas científicos y tecnológicos;¹⁷¹ además, el colapso del proceso de Oslo tiene inmediatas consecuencias sobre el proceso de Barcelona al contaminarlo e impedir que siga su curso natural.¹⁷² Pero lo que no se debe desconocer es el logro de la Unión Europea al sentar en la misma mesa, aunque fuese en una conferencia internacional de temas económicos, con disposiciones de reconocimiento mutuo y en el entendido de querer llegar a un acuerdo, a los países árabes e Israel.

El proceso de Barcelona otorga un contexto en el cual los Estados árabes mediterráneos aceptan un acuerdo de asociación con Israel. Además, el proceso está unido a la seguridad de Israel al asistir a sus vecinos en el crecimiento económico. “La noción de que el crecimiento económico y el desarrollo ayuda a la estabilidad política fue experimentada por los seis originales miembros de la Comunidad cuando su boom económico de los años cincuenta ayudó a consolidar la transición democrática de Alemania occidental y la integración económica”.¹⁷³

El acuerdo de Taba u Oslo II fue firmado en la Casa Blanca el 28 de septiembre de 1995 y la Unión Europea fue invitada a la firma en calidad de testigo. Felipe González, presidente en ejercicio del Consejo Europeo, asiste al acto. Este acuerdo establece la elección de un Consejo Palestino y de su presidente por sufragio universal.¹⁷⁴

Como lo muestra el siguiente cuadro, de la firma de la Declaración de Principios hasta 1995, la ayuda total (solamente las donaciones) de la Comunidad a los territorios ocupados fue de 215 millones de ecus, de los cuales se desembolsaron realmente 95.5 millones. Es aquí en dónde la complementariedad en el proceso de paz empieza a ponerse en entredicho, ya que si bien no es el total acordado, la UE continúa con su apoyo mientras

¹⁷⁰ Véase Boletín UE 1/2-1996 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9601/p104001.htm#anch0264>; y Boletín UE 4-1997 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9704/p104001.htm#anch0240>.

¹⁷¹ Ignacio Álvarez-Ossorio, “La Unión Europea y el proceso...”, *op. cit.*, p. 202.

¹⁷² Véase: Emilio Menéndez del Valle, “Fallos en la cooperación euromediterránea”, *El País*, 17 de marzo de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20010317elpepiopi_11&type=Tes&date=20010317.

¹⁷³ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 124.

¹⁷⁴ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 353.

que las negociaciones bilaterales siguen siendo dominadas por la participación estadounidense.

Aportación económica de la UE a los TPO, 1993-1995
(en millones de ecus)

	1993	1994	1995	Total	Desembolsos
<i>I. Ayuda directa (B7-711) (sep.-dic. 1993)</i>	20,0	60,0	67,0	147,0	72,7
<i>II. Otras partidas presupuestarias</i>	31,9	15,4	20,7	68,0	22,8
<i>III. Proyectos regionales:</i>					
<i>a) Programas MED</i>	-	2	5	7	-
<i>b) Microproyectos</i>	-	0,5	1	1,5	-
Total I + II	51,9	75,4	87,7	215,0	95,5

Fuente: *On the Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip*, COM (95) 505. Citado en: Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pág. 592.

4.2. El papel económico-financiero y la participación activa (1996-1999)

El acuerdo de Oslo II consagra la cantonización de los territorios ocupados al dividir Cisjordania y Gaza en zonas autónomas palestinas, de pleno control israelí y áreas mixtas donde las responsabilidades son compartidas. Recordemos que a partir de 1993, el gobierno laborista retoma sus políticas de colonización --ampliación de los asentamientos, cerco de Jerusalén y construcción de carreteras de circunvalación-- para crear una serie de hechos consumados que impidan la creación de un Estado palestino con continuidad territorial. Comienza el colapso del proceso de paz debido a que no se respetan las fechas.

Cuando el proceso de Oslo comienza a dar los primeros síntomas de agotamiento, la UE se replantea su papel habida cuenta de su marginación política de un proceso diseñado enteramente en la otra orilla del Atlántico. El año 1996 es el año de los cambios, cambios que requieren una reacción europea ante la determinación estadounidense de mantener su respaldo a Israel a pesar de sus reiteradas vulneraciones de los acuerdos de paz.

Conforme lo establecido en los acuerdos de Oslo II, las elecciones palestinas se llevan a cabo el 20 de enero de 1996 y son reconocidas por la UE, la cual realizó un gran esfuerzo en su preparación contribuyendo con 10 millones de ecus.¹⁷⁵ De los 1000 observadores internacionales, 300 fueron enviados por la UE, acompañados por una

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 595.

delegación de 16 eurodiputados. Los palestinos solicitaron a la UE que les brindara apoyo técnico y monitoreo; la Unión respondió no solo con la financiación de las primeras elecciones libres, justas y democráticas palestinas, sino también ayudó a los palestinos a redactar la ley electoral, establecer oficinas nacionales y distritales y oficinas de prensa, preparó las campañas de educación cívica, el entrenamiento de los oficiales electorales, proveer equipo electrónico y boletas, además de supervisar a los observadores internacionales.¹⁷⁶

La UE confirmó la legitimación democrática de la elección de la ANP ya que para la Unión, el Consejo Palestino elegido¹⁷⁷ constituye un factor importante para la democratización de la sociedad palestina, un líder palestino electo democráticamente es una llave para la legitimidad y viabilidad de la Autoridad palestina y una precondition para el éxito de las negociaciones con Israel, pero lo que es más importante, la existencia de un embrión de un Estado palestino democrático tendría un efecto positivo en todos los demás Estados de la región.¹⁷⁸ No obstante, la UE subraya su incapacidad para rentabilizar políticamente su respaldo técnico y económico a la preparación de estas elecciones.

La victoria electoral de Benjamín Netanyahu en las elecciones israelíes del 30 de mayo de 1996 condena al proceso de Oslo a un nuevo *impasse*. Ante esta situación que amenaza al proceso de paz, el Consejo Europeo de Florencia (21 y 22 de junio de 1996) llama a las partes a reanudar las negociaciones y a respetar los acuerdos firmados. En esta misma declaración, la UE advierte que no basta con combatir al terrorismo, sino que hay que luchar contra sus causas políticas, económicas y sociales. Esta posición es un ejemplo de que la Declaración de Florencia intenta distanciarse del enfoque estadounidense, algo que también se había presentado en la cumbre Sharm el-Sheik (13 de marzo) en donde se consideró no invitar a Arafat, pero Europa, a través del presidente Chirac, señaló al presidente Clinton el peligro que implicaría para el proceso de paz una ausencia tan notoria.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 137.

¹⁷⁷ Yasser Arafat resulta electo presidente del Consejo Legislativo con 88% de los votos, mientras que su partido, Al-Fath, obtiene 68 de los 88 escaños del mismo. Véase: Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a...*, *op. cit.*, pp. 229-230.

¹⁷⁸ Véase: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones palestinas*, Roma, 21 de enero y Bruselas 22 de enero de 1996, Boletín UE 1-1996 en:

¹⁷⁹ Véase: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Palermo, 10 de marzo de 1996, Boletín UE 3-1996 en:

En octubre del mismo año, se organiza otra conferencia en Washington con la presencia de Arafat, Netanyahu, el rey Hussein de Jordania y por supuesto el presidente Clinton. Ningún representante de la Unión Europea fue invitado, pero el presidente Arafat decidió hacer una escala en Luxemburgo para entrevistarse con la troika comunitaria — España, Irlanda y Luxemburgo— y con el vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, en donde consiguió el compromiso de 20 millones de ecus para combatir los problemas presupuestarios de la ANP.¹⁸⁰ En un nuevo gesto que muestra la creciente frustración europea ante el colapso de las negociaciones, Jacques Chirac pretende resucitar la política árabe gaullista. En su visita a la región (19-25 de octubre de 1996) el presidente francés mostró su apoyo a un Estado palestino y a la palestinidad de Jerusalén Este.

Pese a sus aspectos positivos, el malestar en diferentes capitales europeas fue notable porque la posición francesa no fue coordinada con el resto de sus socios y las declaraciones de Chirac ahondaron el escepticismo israelí ante el tipo de contribución que la UE podría aportar al proceso de paz. Por el otro lado, al desmarcarse de las posiciones estadounidenses, Francia mejora su imagen en el mundo árabe; pero para mantener esta imagen necesita darle una dimensión europea por lo cual para 1997 se proyecta un plan franco-egipcio de una conferencia de salvadores de la paz, que sin embargo, fue friamente acogido por el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998.

El 28 de octubre, unos días después de la visita de Chirac, el Consejo Europeo informal de Dublín se pronuncia sobre la designación de un enviado especial de la Unión a Medio Oriente propuesta por la Comisión. En el marco de la PESC, en la acción común del 25 de noviembre de 1996 se designó a Miguel Ángel Moratinos como enviado especial ante el proceso de paz de Medio Oriente.¹⁸¹ La UE pretendía que su posición ante la cuestión palestina sirviese como test para la PESC, para la complementariedad entre europcos y

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9601/p104117.htm#anch0353>; *Declaración del Consejo Europeo sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Florencia, junio de 1996, Boletín UE 6-1996, puntos I.22.1-8 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9606/i1022.htm#anch0045>; y *Declaración del Consejo Europeo sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Bruselas, diciembre de 1996, Boletín UE 12-1996, anexo IV en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9612/i1038.htm#anch0102>.

¹⁸⁰ Véase: *Declaración de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Luxemburgo, 1 de octubre de 1996, Boletín UE 10-1996 en:

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9610/p104072.htm#anch0287>.

¹⁸¹ Véase: *Acción común 96/676/PESC, aprobada por el Consejo con arreglo al artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio*, DO L 315, 4 de diciembre de 1996, Boletín UE 11-1996, punto 1.4.84 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9611/p104084.htm#anch0285>.

estadounidenses. Una vez más las divisiones de los países comunitarios salieron a flote: mientras los países de la cuenca del Mediterráneo (también Portugal e Irlanda) encabezados por Francia, defendieron esa posición, el Reino Unido, Alemania y Holanda mostraron sus reticencias.

El mandato del enviado especial, enmarcado en el artículo 2 de la acción común, consistía en establecer y mantener estrechos contactos con todas las partes en los procesos de paz, así como con terceras partes interesadas; observar las negociaciones de paz y estar listo para ofrecer los consejos y buenos oficios de la UE si lo pedían las partes; contribuir, cuando fuera requerido, a la puesta en práctica de los acuerdos internacionales concluidos; y establecer contactos constructivos con los firmantes de los acuerdos. Además, con mención especial es el enfatizar en el significado político de los proyectos de ayuda de la UE.¹⁸²

La labor del enviado especial se limitaba a establecer y mantener estrechos contactos con todas las partes del proceso de paz, ofrecer los consejos y los buenos oficios de la UE cuando las partes lo requiriesen y contribuir cuando fuese solicitado a la aplicación de los acuerdos internacionales alcanzados entre las partes. Es decir, “el mandato es a la vez concreto y flexible: lo suficientemente concreto como para permitir a los Estados miembros conservar a grandes rasgos el control de la acción emprendida por el enviado especial; y flexible, como para dejar a este último una capacidad de iniciativa y de adaptación sin las que su misión estaría vacía de sustancia”.¹⁸³

La decisión de nombrar un enviado especial fue recibida favorablemente en el mundo árabe y por los palestinos, puesto que hace tiempo que pedían una participación europea; pero Estados Unidos e Israel expresaron sus reticencias. Sobre todo Israel argumentaba que si aceptaba un enviado europeo luego tendría que aceptar uno japonés, uno ruso, uno chino e incluso hasta latinoamericano, lo que significaría intromisión en asuntos internos. A pesar del inicial rechazo, Moratinos entró en función en diciembre de 1996 y tuvo una inicial participación activa en las negociaciones, basta mencionar que en los primeros seis meses, efectuó no menos de 66 viajes a las capitales del Medio Oriente.

¹⁸² Véase: Bichara Khader, *op. cit.*, p. 523; y Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 149.

¹⁸³ Bichara Khader, *Ibid.*

En abril de 1997, la ciudad de Hebrón se convertía en un escollo del proceso de paz. La ciudad, de mayoría palestina, cuenta con 400 colonos judíos que demandan a su gobierno seguridad. Para evitar cualquier tipo de enfrentamiento, la Autoridad Palestina y el gobierno israelí alcanzan un acuerdo en el cual 20% de la ciudad estaría bajo control israelí para garantizar la protección a sus colonos. En el acuerdo de Hebrón la participación europea fue destacada, por un lado con un contingente de observadores (no armados) y por el otro dando garantías de la UE en una carta entregada por Moratinos a Arafat. Además, a iniciativa del embajador Moratinos, la UE coordinó la retirada de Israel de las áreas rurales de Cisjordania. La UE esperaba que el acuerdo reforzara la confianza mutua indispensable para continuar con la puesta en marcha de los acuerdos de Oslo y a la reanudación rápida de negociaciones sobre el estatuto permanente.

Otros ejemplos del papel del enviado especial de la UE se encuentran en la participación que tuvo en los encuentros Arafat-Levy (ministro de asuntos exteriores israelí) en Malta en abril y Bruselas en junio de 1997; en el diálogo euro-israelí sobre la economía palestina; en el desarrollo de intercambios entre las sociedades israelí y palestina, diseñados para promover un clima de mutua confianza entre las partes; y en la invitación a diputados israelíes y palestinos para ir a Estrasburgo y Atenas.

En la década de los años noventa, Israel hizo una petición de apoyo a la UE para su ingreso a la Comisión Económica de Europa Occidental y otros Grupos (WEOG) de Naciones Unidas. El enviado especial expresó su apoyo a la inclusión de Israel en esta Comisión al menos en una base temporal.¹⁸⁴

El nombramiento de Moratinos contribuyó a la racionalización de la PESC al darle una mayor coherencia a sus acciones en Medio Oriente. En adelante, la posición de la UE se endurecería, como muestra la declaración del Consejo Europeo de Ámsterdam (17 y 18 de junio de 1997) que habló sobre la dimensión psicológica del conflicto e invitó al pueblo de Israel a reconocer el derecho de los palestinos a la autodeterminación, sin excluir la posibilidad de un Estado, aunque mantuvo su posición conciliadora en cuanto a la necesidad de continuar trabajando conjuntamente con Estados Unidos y las partes implicadas en la región; este último punto reflejo de las buenas relaciones de Moratinos con Denis Ross, que era el emisario estadounidense. El mandato del representante de la UE ante

¹⁸⁴ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 126.

el proceso de paz fue prorrogado el 22 de junio de 1997 y una vez más el 26 de octubre de 1998 hasta diciembre de 1999.¹⁸⁵

Ahora bien, así como Europa tenía ya una presencia en Medio Oriente, la posición respecto al conflicto continuó reflejándose en una posición de apoyo económico-financiero y de una participación más activa. Como se menciona anteriormente, en febrero de 1997 se firmó el acuerdo de asociación interina con la OLP, ejercido en beneficio de la Autoridad Nacional Palestina para contrarrestar los efectos del acuerdo UE-Israel de 1995, que entró en vigor el primero de julio del mismo año. También es importante destacar que en abril la Comisión presentó un programa de asistencia a la ANP para la lucha contra las acciones terroristas. Igual que la ordenanza de 1986, a pesar de las limitaciones, el alcance político en estos dos hechos mencionados es más importante al dar protagonismo a la Autoridad Palestina con prerrogativas que pueden enmarcarse como las de un Estado soberano. En este sentido, el apoyo a las instituciones palestinas en Jerusalén oriental también es una muestra del rechazo de la UE a cualquier medida unilateral para modificar el estatuto de la Ciudad Santa.

En 1991 la CE decidió que abriría una delegación en los territorios ocupados para observar y coordinar la distribución de su programa de ayuda. Después de tres años de duras negociaciones con Israel, la CE estuvo de acuerdo en abrir una delegación en Gaza con una extensión en Jerusalén Este, aunque en la práctica la representación en Jerusalén sirve como el punto focal de la actividad oficial de la UE en los territorios ocupados. La troika de ministros exteriores de la CE (Francia, Alemania y España) visitó la Casa de Oriente en Jerusalén Este en febrero de 1995, como lo hizo el presidente del Consejo en octubre del mismo año, para discutir la ayuda de la UE al proceso de paz. La UE hacía regulares visitas de alto nivel a la Casa de Oriente para demostrar su apoyo a los palestinos, puesto que esta sede es la oficina del miembro del Comité Ejecutivo de la OLP encargado de los asuntos de Jerusalén. Israel intentó bloquear estas visitas y cerrar la oficina por la

¹⁸⁵ Véase: Bichara Khader, *op. cit.*, p. 524; *Decisión del Consejo relativa a la prórroga del mandato del enviado especial de la Unión Europea*, Boletín UE 6-1997, punto 1.4.90 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9706/p104090.htm#anch0379>; y *Decisión 97/475/PESC del Consejo, por la que se prorroga la Acción Común 96/676/PESC, relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo*, DO L 205, 31 de julio de 1997, Boletín UE 7/8-1997, punto 1.4.117 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9707/p104117.htm#anch0312>. En esta última, se aprueba un importe adicional de 2 051 millones de ecus con cargo al presupuesto comunitario para cubrir los gastos de la misión.

misma razón que los europeos las efectuaban: daban una muestra de autonomía palestina en la Ciudad Santa. En marzo de 1999, Sharon, ministro de exteriores israelí, escribió a la UE pidiendo que sus miembros no efectuaran ninguna visita a la Casa de Oriente. El embajador alemán, en representación de la UE, contestó diciendo que la UE no reconocía soberanía israelí sobre Jerusalén y que continuaría visitando a los representantes palestinos en la parte este de esa ciudad.¹⁸⁶

Dentro de este papel económico-financiero que toma la UE durante el proceso de paz, basa su acción y participación en tres apartados: 1) estructura administrativa institucional y política, en donde esta orientada hacia la formación de personal, asistencia técnica a los ministerios, a la radio y la tv, la fuerza policial y al Consejo legislativo; 2) legitimidad democrática; y 3) promoción del desarrollo económico palestino, en donde apoya al sector privado y el financiamiento de infraestructura básica.¹⁸⁷

Como ya se ha dicho, en el nuevo acuerdo interino euro-palestino de asociación euro-mediterránea de 1997, la UE le dio a los territorios ocupados un tratamiento de territorio independiente de Israel. Con esta actitud la UE demuestra un apoyo político a la autodeterminación palestina. La UE vio la apertura del aeropuerto internacional de Gaza como otro símbolo de la independencia palestina del control israelí. La Unión presionó a Israel en 1998 para que dejara de negarse a la apertura del puerto de Gaza, financiado por los Estados miembros (principalmente España, Alemania y Países Bajos) y con 23 millones de dólares de Banco Europeo de Inversiones. Durante la administración de Netanyahu fue imposible empezar el trabajo de la terminal, porque a pesar de su compromiso en permitir su construcción, los israelíes argumentaban numerosas razones técnicas y de seguridad para retrasar los trabajos. Había resistencia en Israel sobre la localización del mismo y sólo después de considerables presiones, los israelíes aprobaron la apertura.¹⁸⁸ Tanto con el aeropuerto como con el puerto marítimo de Gaza, la UE busca facilitar un comercio directo

¹⁸⁶ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, pp. 129-130.

¹⁸⁷ *On the Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip*, Bruselas, 23 de octubre de 1995, COM (95) 505 final en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/middle_east/95/505; y *Reglamento (CE) núm. 1488/96 del Consejo relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (programa MEDA)*, DO L 189, 30 de julio de 1996, Boletín 7/8-1996, punto 1.4.105 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/ol/bull/es/9607/p104105.htm#anch0348>.

¹⁸⁸ Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, pp. 132 y 145.

de la ANP con el mundo exterior, reducir la dependencia de Israel para el acceso a mercados y contribuir a la viabilidad de la autonomía palestina y del proceso de paz.

Suecia, Portugal y Reino Unido presentaron al Consejo de Seguridad un proyecto de resolución que condenaba la iniciativa de construir una nueva colonia en Jerusalén oriental en febrero de 1997.¹⁸⁹ La iniciativa, al ser vetada por Estados Unidos, fue sometida a la Asamblea General donde los Quince se sumaron a los 130 votos por los cuales se convirtió en resolución.¹⁹⁰ La UE empezaba a darse cuenta del estancamiento del proceso de paz por lo que no dudó en hacer un “llamamiento a favor de la paz” en donde se pronunciaba por la autodeterminación de los palestinos sin excluir la opción de crear un Estado al mismo tiempo que reconocía el derecho legítimo de Israel a vivir dentro de unas fronteras seguras y reconocidas.¹⁹¹

Es importante mencionar que cuando el proceso de paz entró en un congelamiento, la propia Comisión Europea recaló que si la asistencia económica destinada a la economía palestina por la UE y sus Estados miembros, que equivale a 1 686 millones de ecus de 1993 a 1997, es decir un 54 por ciento de la ayuda internacional total concedida durante ese periodo, no consiguió rectificar la situación económica de los territorios palestinos ni aumentar el nivel de vida de sus habitantes, esto a causa del bloqueo del proceso de paz, y en particular del cierre periódico de estos territorios por parte de Israel; si permitió, sin embargo, evitar el hundimiento total de la economía y de las instituciones palestinas y mantener vivo el proceso de paz.¹⁹² En este mismo documento, la Comisión acepta el principio de complementariedad pero deja patente su deseo de desempeñar un papel más importante en la coordinación de la ayuda económica internacional a los territorios ocupados.

¹⁸⁹ Esta iniciativa se deriva de la oposición europea a la política de asentamientos israelíes. Véase: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la decisión del Gobierno israelí de aprobar planes de construcción para Har Huma / Yebel Abu Ghneim*, Boletín 1/2-1997, punto 1.3.12 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9701/p103098.htm#anch0301>.

¹⁹⁰ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 390.

¹⁹¹ Véase: *Llamamiento de la Unión Europea a favor de la paz en Oriente Medio*. Bruselas, junio de 1997, Holetín UE 6-1997, anexo III en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9706/p000607.htm#anch0628>.

¹⁹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Papel de la Unión Europea en el proceso de paz y asistencia futura en Oriente Medio*, COM (97) 715, Bruselas, 16 de enero de 1998, Boletín UE 1/2-1998 punto 1.4.93 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9801/p104093.htm#anch0359>.

Ayuda proporcionada por la UE y sus Estados miembros, 1993-1995
(millones de ecus)

Presupuesto Comunidad Europea	444
Préstamos Banco Europeo de Inversiones	100
Aportaciones de los Estados miembros a la UNRWA	270
Aportaciones de la Comunidad Europea a la UNRWA	156
Aportaciones individuales de los Estados miembros	716
Total	1 686

Fuente: elaboración propia con datos de: Bichara Khader, *Los hijos de Ageron. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 596.

Ayuda proporcionada por la Comunidad y el BEI a los palestinos en aplicación de la Declaración de Principios, 1993-1997
(en millones de ecus)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Educación y gastos de funcionamiento	19,9	10,9	41,2	49,9	8	129,9
Reforzamiento de las instituciones	1,5	1,5	2,5	3	5	13,5
Municipalidades			1,5	1,5	20	50
Vivienda		10				10
Sector privado	0,4	8,4	3,3	3,3	5	20,4
Sanidad	3,35	2,7	13,27	8,3	5,2	32,82
Asistencia técnica	7,8	5	5		5	22,8
Producción agrícola	1,9	0,02	0,5	1,3	1,5	5,22
Medio ambiente / agua	1,57			0,7		2,27
Policía / lucha antiterrorista		20			7,1	27,1
Elecciones			12,9			12,9
Antiguos detenidos		10				10
Formación profesional				4,7		4,7
Derechos humanos / democracia	0,3	0,32	1,5	3	1,5	6,62
Asistencia humanitaria	5,72	4,8	5,85	13,3	6,3	35,97
Aguas residuales /desechos sólidos de Raffab	16,8	0,8				17,6
TV / Radio	2				1,5	3,5
Microproyectos		1	1	0,5	0,5	3
Redes M&D /	0,1	2	4,5	1,8		8,4

PEACE						
ECIP			0,25	0,1		0,35
Energía		0,5				0,5
Fondo especial de tesorería					25	25
Aduanas					1,2	1,2
Otros				0,7		0,7
Presupuesto UNRWA	24,1	31	32	34,1	35,3	156,5
BEI				86	14	100
Total	85,4	108,94	138,77	225,7	142,1	700,95

Fuente: Comisión Europea. Citado en: Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 597-598.

Nota: El cuadro solo muestra el total de la ayuda destinada por la Comunidad y el Banco Europeo de Inversiones, excluye las aportaciones individuales de los Estados miembros.

Durante esta etapa, la ayuda europea financiera se transforma en una asistencia permanente para colmar el déficit presupuestario de la ANP. La Unión considera que sirve para permitir el afianzamiento del proceso de paz y de la Autoridad Palestina, por lo que en 1998 adopta una normativa relativa a la cooperación financiera y técnica con los territorios palestinos, que tiene una duración de ocho años (1999-2006) y donde se cambia el término de territorios ocupados por los nombres de Cisjordania y Gaza.¹⁹³

En 1998, la UE inició un entrenamiento antiterrorista y un programa de equipamiento con la ANP para apoyar el proceso de paz en el área concerniente a la seguridad israelí y la habilidad de la Autoridad palestina para contener el terrorismo originado en su territorio. El programa tenía una duración de tres años y un presupuesto de 7 millones de dólares; además, destinaba 500 000 euros para el entrenamiento de fuerzas policiales en los aspectos de derechos humanos en el contraterrorismo, lo que es una contribución política distintiva de la UE.¹⁹⁴ En el mismo año, la UE comenzó a publicar reportes sobre derechos humanos en las actividades israelíes en los asentamientos, demolición de casas, cierres de fronteras y tratamiento de prisioneros palestinos en los territorios ocupados y en Jerusalén Este, exponiendo a Israel al escrutinio internacional.

Para el primer semestre de 1998, bajo la presidencia británica, el Primer Ministro Tony Blair, promete una iniciativa europea que sin embargo solo se queda en una

¹⁹³ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 600.

¹⁹⁴ Roy H Ginsberg, *op. cit.*, pp. 138-140.

conferencia celebrada en Londres el 4 y 5 de mayo bajo la batuta de Estados Unidos entre Netanyahu, Arafat y la secretaria de Estado estadounidense Madeleine Albright.¹⁹⁵

En octubre (15-23) del mismo año se llevan a cabo las negociaciones de Wye Plantation en donde es notoria la ausencia europea, que a pesar de eso apoya esta nueva ronda de negociaciones.¹⁹⁶ Un día después de terminadas estas negociaciones, Arafat presenta un informe detallado al Consejo Europeo reunido en Austria. Tratando de contrarrestar su frustración y conciente en ser la principal donante de ayuda a los territorios ocupados, la UE propone organizar una conferencia internacional de donantes, propuesta eclipsada por Estados Unidos al convocar a una con el mismo objetivo el 30 de noviembre de 1998. En este mismo plano, el aeropuerto de Gaza, terminado en 1995-1996 e inaugurado en noviembre de 1998, fue pisado antes que por cualquier jefe de Estado europeo por el presidente Clinton en diciembre del mismo año.

El estancamiento del proceso de paz y el congelamiento de las negociaciones sobre el estatuto final de los territorios autónomos llevó a la ANP a anunciar su disposición de declarar unilateralmente su independencia el 4 de mayo de 1999. La respuesta del Primer Ministro Netanyahu fue que si esto ocurriese Israel anexionaría 70 por ciento de Cisjordania de manera inmediata. Ante esta complicada situación, la UE decidió sobreparar el marco definido en la Declaración de Venecia y emitir una nueva declaración de apoyo a la independencia palestina.

La declaración del Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de marzo de 1999) señala que la UE reafirma el permanente e incondicionado derecho palestinos a la autodeterminación, incluida la opción de un Estado, y hace un llamamiento a las partes a hacer los esfuerzos para alcanzar una solución negociada de buena fe basada en los acuerdos existentes, sin causar un perjuicio a este derecho que no está sujeto a ningún veto.¹⁹⁷ Para evitar que Israel congelase unilateralmente las negociaciones o las prolongase *sine die*, la UE reclama la conclusión de las negociaciones en el plazo de un año. Si bien esta declaración representa un nuevo intento europeo de establecer una posición común

¹⁹⁵ Bichara Khader, *op. cit.*, p. 554.

¹⁹⁶ Véase: *Declaración de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Viena y Bruselas, 26 de octubre de 1998, Boletín UE 10-1998, punto 1.3.17 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9810/p103017.htm#anch0213>.

¹⁹⁷ *Declaración de la Cumbre Europea de Berlín*, 25 de marzo de 1999 en Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 571-572; y *Consejo Europeo extraordinario de Berlín, conclusiones de la presidencia*, Boletín UE 3-1999 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9903/i1042.htm#anch0055>.

ante el proceso de paz, también es cierto que tiene una contrapartida más explícita: aplazar la proclamación del Estado palestino y prolongar el periodo provisional de los acuerdos que vencía el mismo día señalado por la ANP como el día de su declaración de independencia.

Este apoyo se da también en otros actores de la UE. El Parlamento, en una resolución del 11 de marzo del mismo año, declara su apoyo a la independencia unilateral y constitución de un Estado palestino. Destaca por apoyar el nombramiento del Alto Representante de la PESC como peso para un papel unitario de la Unión, por solicitar un control directo de la Comisión sobre el destino de los fondos comunitarios y por utilizar el término de Palestina en lugar de territorios ocupados.¹⁹⁸ Si bien esta resolución puede verse como más avanzada que la declaración de Berlín, lo cierto es que este periodo se caracterizó por la frustración en el Parlamento por la lentitud del proceso lo que se refleja en las denuncias de la política israelí y las condenas a los terroristas palestinos. Lo que también es un hecho es que el conflicto palestino-israelí se vuelve la cuestión de política exterior que más interesa y preocupa a los diputados europeos.

No hay contribución más importante de la UE al proceso de paz que el mantener la funcionalidad de la ANP. La ayuda de la UE se centra en apoyo técnico y financiero para la administración palestina que incluye asistencia técnica, equipamiento, etc. El impacto de esta ayuda se resume en que sin ella no habría instituciones palestinas capaces de gobernar. La ayuda financiera está diseñada principalmente para prevenir el colapso económico y social de los palestinos, lo que ha sido visto como una contribución especial a la paz, aún por los israelíes.¹⁹⁹

La UE no sólo ha sido líder en apoyar las reformas económicas sino también fiscales, financieras, políticas y judiciales. En 1999 la UE y Noruega fundaron y participaron en el Council on Foreign Relations Task Force on Strengthening Palestinian Institutions. Este consejo fue constituido para diseñar un reporte sobre el estatus de las instituciones públicas de la ANP y una lista de recomendaciones para lograr una mayor transparencia y control en la Autoridad palestina, entre las que destacan: adoptar una nueva constitución, hacer al poder ejecutivo controlado por el legislativo y dar más poderes a éste

¹⁹⁸ Bichara Khader, *op. cit.*, pp. 639-641.

¹⁹⁹ Una muestra es que oficiales israelíes cabildearon con la UE para que no disminuyera su ayuda a la ANP en el marco de la reconstrucción de los Balcanes. Véase: Roy H. Ginsberg, *op. cit.*, p. 106.

último, y descentralizar el poder del presidente; las cuales fueron retomadas como condiciones en el plan de paz de la Hoja de Ruta.

4.3. La segunda Intifada y la Hoja de Ruta (2000-2005)

En septiembre del 2000, con la visita del hoy Primer Ministro de Israel —Ariel Sharon— a la explanada de las mezquitas se da inicio a una nueva etapa del levantamiento popular palestino, conocida como la segunda Intifada, cuyas demandas son: a) retirada incondicional de Gaza y Cisjordania; b) desmantelamiento de asentamientos judíos en Gaza y Cisjordania; c) la fundación de un Estado independiente palestino con Jerusalén oriental como capital; y d) el regreso de los desplazados de todas las guerras.²⁰⁰

Con el inicio de la Intifada de Aqsa, el 28 de septiembre de 2000, y el recrudecimiento de las acciones del gobierno israelí (políticas de cierre), la UE reafirma los términos de la declaración de Berlín (como ocurrió en el Consejo Europeo de Niza 7 y 8 de diciembre de 2000) y acuerda ayudas económicas suplementarias para garantizar la supervivencia de la ANP muy deteriorada como consecuencia del cerco de los territorios autónomos y de la política de castigos colectivos decidida por el gobierno israelí.²⁰¹ Para la Unión, la prioridad de su ayuda económica es desarrollar las condiciones que propicien una autodeterminación palestina viable, proceso que depende principalmente de la reconstrucción de las infraestructuras físicas, sociales y económicas; es decir, la instauración de las instituciones necesarias para una Autoridad palestina eficaz.

Negociaciones sobre el estatuto final (asentamientos, Jerusalén, refugiados, seguridad y fronteras) iniciaron en junio de 2000 en Camp David y continuaron con las reuniones celebradas en el balneario egipcio de Taba en enero de 2001. Especialmente en estas reuniones el enviado especial para Medio Oriente de la UE, el embajador Moratinos, tuvo una labor importante de mediación entre las partes, labor que se reflejó en el *Documento Moratinos*, redactado por el equipo del embajador. Dicho documento —no oficial pero que fue consultado con las partes israelí y palestina, las cuales lo reconocieron

²⁰⁰ Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a...*, op. cit., pp. 290-293.

²⁰¹ Para el periodo 1999-2003 se anunció un compromiso de 400 millones de euros, aunque estas subvenciones están supeditadas al futuro de las perspectivas financieras de la Unión. Véase: *Conclusiones del Consejo sobre la ayuda futura a Cisjordania y a la Franja de Gaza*, Boletín UE 11-1998, punto 1.3.89 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9811/p103087.htm#anch0261>. Entre diciembre de 2000 y enero de 2001 la UE financió con un total de 57.5 millones de euros a la ANP para evitar su colapso. Véase: Ignacio Álvarez-Ossorio, "La Unión Europea y el proceso...", op. cit., p. 205.

como una descripción fiel de las negociaciones sobre los asuntos relativos al estatuto final celebrados en Taba—²⁰² especificaba que las fronteras del 4 de junio de 1967 deberían ser la base de las fronteras entre Israel y el Estado de Palestina, y que en lo referido a Jerusalén se aceptaba que fuera capital de dos Estados —Yerushalayim, capital de Israel, y Al-Quds, capital de Palestina—, con la consecuencia de que los barrios árabes quedarían bajo soberanía palestina y los barrios judíos bajo soberanía israelí.²⁰³

A partir de febrero de 2001, con la elección de Ariel Sharon como Primer Ministro de Israel, el proceso de Oslo y las conversaciones sobre el estatuto final se dan por terminados. La respuesta del gobierno israelí a la Intifada se da mediante un proceso de destrucción de la autonomía palestina: ciudades autónomas cerradas y bombardeadas, edificios de la ANP derribados, emisoras de televisión y radio, cierre del aeropuerto y el puerto de Gaza, restricción del movimiento de personas y mercancías, toques de queda y cortes de suministro de agua y electricidad.²⁰⁴

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aceptó, en la resolución 1397 del 12 de marzo de 2002, la creación de un Estado palestino junto con uno israelí. Representa un hecho importante puesto no fue vetada por Estados Unidos, lo que se podía interpretar como el retorno al consenso con la Unión Europea que reclamaba un horizonte político para los palestinos.

Para finales del año 2001, con el recrudecimiento de la violencia en la región, el aumento de los ataques terroristas por parte de los grupos islamistas, el desmoronamiento de la autoridad de Arafat, y la creciente ocupación de los territorios autónomos por parte del Ejército israelí, la Unión Europea tomó una posición de insistir a los israelíes y a los palestinos a que, sin condiciones previas, reemprendieran inmediatamente el camino de la negociación sobre la base de las recomendaciones del Informe Mitchell y del Plan Tenet; además de insistir en la creación de un Estado para los palestinos y en el derecho a la seguridad para Israel.²⁰⁵ Esta posición es importante por dos motivos. En primer lugar, las

²⁰² “Documento Moratinos”, Taba, enero de 2001 en Ignacio Álvarez-Ossorio (ed.), *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Madrid, ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2003, pp. 426-439.

²⁰³ Ignacio Álvarez-Ossorio, “El colapso de Oslo: ¿negociaciones o Intifada?” en Ignacio Álvarez-Ossorio (ed.), *op. cit.*, pp. 50-51.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 57.

²⁰⁵ Véase: *Declaración de la Presidencia hecha en nombre de la Unión Europea sobre Oriente Medio*, Bruselas, 26 de octubre de 2001, Boletín UE 10-2001, punto 1.6.17 en:

partes en conflicto se habían estado dedicando a condicionar su regreso a las negociaciones a que la otra parte hiciera o dejara de hacer algo, posición que Estados Unidos apoya, sobre todo a la parte israelí. En segundo lugar, por tomar en cuenta las recomendaciones del Informe Mitchell y del Plan Tenet, ambos realizados bajo los auspicios de Estados Unidos y la Unión Europea.²⁰⁶

En el año 2001, en el curso de la Intifada, la postura europea de lograr un alto al fuego y reactivar el proceso de paz quedó de manifiesto con el apoyo a la petición de Arafat para el envío de observadores, así como visitas a Arafat de diversos diplomáticos europeos: los ministros de exteriores francés, español y belga, el enviado especial y el alto representante de la PESC (que para mayo de 2001 había realizado 7 viajes a la región desde el inicio de la Intifada).²⁰⁷

Con la respuesta del gobierno israelí al levantamiento palestino, la UE alerta sobre el colapso de la ANP si Israel no levanta las sanciones impuestas sobre ella desde el inicio de la Intifada. La suspensión del acuerdo de asociación con Israel es una de las opciones que la UE maneja como instrumento de presión diplomática para lograr que se levanten dichas sanciones, así como la convocatoria a una conferencia internacional de donantes para aliviar la asfixia económica palestina causada por el bloqueo israelí.²⁰⁸ En la cuestión de la asistencia económica, debemos señalar que desde el inicio de la Intifada, la Unión

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200110/p106017.htm#anch0251>.

²⁰⁶ Véase: "Solana destaca que EEUU, Europa y la ONU trabajan por primera vez juntos por la paz", *El País*, 22 de mayo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&ref=20010522elpepiint_4&type=Tes&date=20010522.

²⁰⁷ Véase: "Peres asegura que Israel no construirá nuevos asentamientos", *El País*, 31 de mayo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?xref=20010531elpepiint_4&anchor=elpepiint&type=Tes&date=20010531;

"Piqué pide a los palestinos que traten de contener la violencia contra Israel", *El País*, 24 de abril de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010424elpepiint_13&type=Tes&date=20010424;

"Europa y EEUU se movilizan por la paz en Oriente Próximo", *El País*, 21 de mayo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepipor&xref=20010521elpepipor_11&type=Tes&date=20010521;

"La UE intenta consolidar su papel mediador en la región", *El País*, 21 de mayo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010521elpepiint_2&type=Tes&date=20010521;

y "Los Quince apoyan el plan de paz árabe para Oriente Próximo", *El País*, 6 de mayo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010506elpepiint_6&type=Tes&date=20010506.

²⁰⁸ Véase: "La UE alerta sobre el posible fin del gobierno de Arafat", *El País*, 14 de febrero de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010214elpepiint_11&type=Tes&date=20010214;

"La diplomacia de la UE invita a Israel a reanudar las negociaciones de paz", *El País*, 12 de marzo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010312elpepiint_7&type=Tes&date=20010312;

y "La UE pide a Sharon que anule el bloqueo de las ciudades palestinas", *El País*, 14 de marzo de 2001 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&type=ref=20010314elpepiint_20&type=Tes&date=20010314.

Europea ha seguido desempeñando una labor importante, como lo demuestra el siguiente cuadro.

**Asistencia económica de la UE a los palestinos desde el inicio de la Intifada
(septiembre 2000 -- diciembre 2001)**

<i>Tipo de asistencia</i>	<i>Monto</i>	<i>Destinado a:</i>
Compromisos financieros	400 millones de dólares, desembolsados 300 millones	
Agencia de Ayuda a Refugiados Palestinos de Naciones Unidas (UNRWA)	215 millones de dólares: 135 millones de los Estados miembros y 80 millones de la Comisión	Ayuda alimenticia y situaciones de emergencia
Presupuesto de categoría de emergencia	48 millones de euros a través de la Oficina de Ayuda Humanitaria (EC Humanitary Office)	Asistencia alimentaria directa, soporte psicosocial y tareas humanitarias
	28 millones de euros a través de UNRWA	Programas de servicios sociales, de salud y educación
Proyectos regulares de la CE	43 millones de euros	Desarrollo de infraestructura, construcción de capacidad, creación de empleo, asistencia social y reformas institucionales

Fuente: elaboración propia con datos de: World Bank, *Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis – An Assessment*, working paper, 31/03/ 2002 en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/000094946_02101004010263/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Buscando una participación de más peso, la Unión Europea también recordó que la consecución de una paz global y duradera en la región exige que se tomen debidamente en consideración los aspectos sirio-israelíes e israelo-libaneses del conflicto, cuya solución siempre ha sido tratado de forma separada por parte de Israel y de Estados Unidos. Asimismo, decidió poner énfasis en la negociación de todos los aspectos que integran el estatuto permanente, lo que supone también la perspectiva de una solución justa y viable de las cuestiones particularmente complejas de Jerusalén y de los refugiados, así como una ayuda económica a la población palestina. Para estas fechas Europa, en voz del embajador Moratinos, reconocía que “es verdad que en el campo político ha habido fases en que nuestra contribución fue más de seguimiento de las decisiones de EEUU pero ahora hay una decidida voluntad de estar mucho más involucrados”.²⁰⁹ En este sentido, la UE reconocía que Estados Unidos son los principales actores en la región pero que ellos solos no podrían aportar soluciones definitivas, por lo que comprendía la decisión de Arafat de

²⁰⁹ Véase: “El periodo negociador aún no está agotado”, *El País*, 22 de enero de 2001 en: http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010122elpepiint_7&types=Tes&date=20010122.

no firmar nuevos acuerdos en Camp David con el Primer Ministro Barak al tiempo que apoyaba el liderazgo y participación del presidente palestino y condenaba la política de asentamientos israelí.²¹⁰

En la Cumbre Europea de Sevilla (junio 2002) la Unión Europea pidió la rápida creación de un Estado palestino “democrático, viable, pacífico y soberano”,²¹¹ reafirmando su idea de que sólo a través de la negociación se podrá lograr un acuerdo al respecto para poner fin a la ocupación israelí. En este punto es importante mencionar que según la propuesta europea, las fronteras del nuevo Estado palestino se basarían en las existentes en 1967. En el marco de esta Cumbre, la UE reafirmó que no existe duda alguna de que la paz no se conseguirá mientras no cesen las operaciones militares en los territorios ocupados y se mantengan las restricciones a la libertad de circulación, así como también la necesidad de que los actos terroristas contra civiles israelíes deben de terminar para lograr la estabilidad en la región. Es importante mencionar que durante esta Cumbre la UE volvió a reafirmar su plena disposición para tener un papel significativo en el arreglo del problema contribuyendo plenamente a la consolidación de la paz y la reconstrucción de la economía palestina como parte integral del desarrollo regional.

Con el creciente aumento de los ataques terroristas perpetrados contra civiles israelíes, las operaciones militares del gobierno de Ariel Sharon se han incrementado, lo que ha provocado que en los territorios ocupados Yasser Arafat pierda capacidad para mantener el control sobre los distintos grupos. Este hecho, aunado a la creciente deslegitimación que el líder palestino enfrenta en gran parte de la sociedad palestina, especialmente entre los grupos islamistas, ha hecho que tanto la Unión Europea como Estados Unidos pongan acento en la idea de una esencial reforma de la ANP, sobre todo en lo referente al sistema de seguridad y a convocar a elecciones sin demora.

Ahora, si bien la UE y Estados Unidos están de acuerdo en la creación de un Estado palestino independiente y en el derecho que tiene Israel a tener fronteras seguras, el gobierno de Bush se ha pronunciado a favor de la disolución de la cúpula de la ANP de

²¹⁰ Véase: Miguel Ángel Moratinos, “Verdades y mentiras de la crisis israelo-palestina”, *El País*, 2 de junio de 2001 en: http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20010602elpepiopi_9&types=Text&date=20010602.

²¹¹ Véase: *Consejo Europeo de Sevilla, conclusiones de la presidencia*, anexo IV, Boletín UE 6-2002 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/cs/200206/i1032.htm#anch0055>.

Arafat y ha condicionado la creación del Estado palestino a esta circunstancia. En la cumbre del G-8 de junio de 2002 (en Canadá), los líderes europeos de este grupo expresaron su rechazo a tal disposición. “Es decisión del pueblo palestino elegir a sus representantes”²¹² comentó a la prensa el Presidente de Francia, Jacques Chirac. Por su parte, el Primer Ministro británico, Tony Blair, al reflejar la posición de la UE sostuvo que el cambio en el liderazgo palestino no puede ser decidido por factores externos.²¹³ Esta última declaración es importante si notamos que viene del jefe de Gobierno del aliado más cercano que Estados Unidos tiene en Europa, lo que puede darnos una idea de que la política europea referente al conflicto palestino-israelí se encuentra en el camino del consenso.

Esto se ve reflejado en que la misma cumbre del G-8 los líderes europeos declararon que el bloque comunitario sigue considerando a Yasser Arafat como un interlocutor válido. En algunos círculos se afirma que “los gobiernos europeos y las instituciones de la Unión Europea son cada vez más conscientes de que uno de los obstáculos en el camino del pueblo palestino para alcanzar su objetivo nacional lo constituye precisamente los jefes de la Autoridad palestina, caracterizados por la corrupción y todas las formas de expresión de los comportamiento no democráticos”.²¹⁴ En este sentido, la UE no va a decirle a Arafat que se vaya, porque a pesar de que la situación no es del todo democrática y puede que los líderes actuales de los palestinos sean una especie de obstáculo y que tal vez un cambio generacional sea necesario, el líder palestino se encuentra ahí y mientras así siga siendo entonces las reformas y la democratización que la ANP necesitan pueden estar cerca, situación que cambiaría si se diera un cambio radical en el liderazgo, entendido este como la posesión de grupos extremistas; es por eso que la UE ha tomado una actitud de respaldo pero sin dejar de exigir cambio y reformas institucionales, sobre todo a lo referente al Consejo legislativo y al nombramiento de un Primer Ministro.

El último plan de paz que ha surgido para el conflicto representa un hito importante en el tema de esta investigación. La Hoja de Ruta, del 17 de septiembre de 2002, resultado

²¹² Véase: “Solana: ‘la UE apoya a los líderes legítimamente elegidos’”, *El País*, 27 de junio de 2002 en: http://www.elpais.es/articulo.html?anchor_elpepiint&xref=20020626elpepiint_3&type=Tcs&date=20020626.

²¹³ Véase: “Los europeos no están de acuerdo con Bush en exigir el relevo de Arafat”, *El País*, 28 de junio de 2002 en: http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020628elpepiint_14&type=Tcs&date=20020628.

²¹⁴ Shlomo Ben-Ami, *¿Cuál es el futuro de Israel? Una entrevista de Yves Charles Zarka, Jeffrey Andrew Harashy y Elhanan Yakira*, Madrid, suma de letras, 2002, p. 312.

del trabajo del llamado Cuarteto para Medio Oriente, es un proyecto secuenciado en tres fases que deberían llevar a la creación de un Estado palestino, presionando a las partes, especialmente a un renuente Israel, a regresar a la mesa de negociaciones. Es importante señalar aquí que si bien la Hoja de Ruta es resultado de la coordinación de los actores internacionales más importantes, su propia naturaleza nos da muestras de que es una inspiración europea que empezó con una propuesta de plan de paz de la presidencia danesa de la Unión Europea.²¹⁵

El Cuarteto nació el 18 de septiembre de 2001 con la participación de Tarjic Roed Larsen, enviado del Secretario General de Naciones Unidas; Andrei Dvovin, enviado de la Federación Rusa; Ron Schlicher, Cónsul General de Estados Unidos en Jerusalén; y Miguel Ángel Moratinos, representante especial de la UE. La creación del Cuarteto se enmarca en el contexto de que hasta septiembre de 2001, existía la convicción generalizada de que sólo las partes por sí solas, o en último término, con el único y exclusivo apoyo estadounidense, podrían encauzar la solución del conflicto. Sin embargo, una vez agotadas las expectativas creadas con el proceso de Oslo y ante la falta de acuerdos y en el escenario de la segunda Intifada, se hicieron patentes los límites del modelo de la paz americana, ya que la realidad demostraba que la participación de Estados Unidos es esencial pero en ningún caso suficiente,²¹⁶ visión compartida con el objetivo de esta investigación.

La novedad en la implicación de la comunidad internacional estriba en que Estados Unidos acepta cambiar la metodología de trabajo e intenta compartir la pesada carga de la mediación en Oriente Próximo con otros actores internacionales. En una primera fase, el Cuarteto se limita a la coordinación de los enviados sobre el terreno y se configura con un papel de apoyo y como grupo de presión informal, tan informal que no existía un acuerdo

²¹⁵ La presidencia danesa del segundo semestre de 2002 promovía una serie de reuniones con objetivos específicos para lograr soluciones concretas antes de una conferencia de paz. Los Quince dieron el visto bueno a esta iniciativa que fue explicada al Cuarteto en septiembre de ese mismo año. El mérito de la iniciativa es concretar un calendario en tres etapas y contemplaba la formación de un Estado con fronteras provisionales antes del fin de 2003, la bicapitalidad de Jerusalén y el regreso de los refugiados. Véase: "La presidencia danesa de la Unión Europea 'aparca' la conferencia de paz para Oriente Próximo", *El País*, 1 de julio de 2002 en:

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020701elpepiint_2&type=Tes&date=20020701; y "La UE se divide sobre la Corte Penal Internacional", *El País*, 1 de septiembre de 2002 en:

<http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020901elpepiint:1&type=Tes&date=20020901>.

²¹⁶ Miguel Ángel Moratinos, "El Cuarteto de Oriente Próximo: el papel de la UE y la implicación de la comunidad internacional en el conflicto" en Ignacio Álvarez-Ossorio (ed.), *op. cit.*, pp. 256-258.

sobre el nombre: los estadounidenses utilizaban el término *quad* mientras que los europeos insistían en la denominación de cuarteto.²¹⁷

Es hasta el 10 de abril de 2002, en Madrid, cuando se da la primera reunión formal y pública del Cuarteto, en la que se adoptó una declaración y el Cuarteto se erige como un verdadero grupo de contacto para Medio Oriente.²¹⁸ La Unión Europea tiene el enfoque de que la aproximación al problema limitada a los aspectos de seguridad no era suficiente y era imprescindible completar los esfuerzos en el ámbito de la seguridad con elementos políticos. El Cuarteto va adoptando el enfoque global, en donde aparte de los temas de seguridad se deben de ofrecer horizontes políticos. “Las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla y el esperado discurso del presidente Bush del 24 de julio de 2002 concretizaron ese horizonte político al fijar como objetivo la creación de un Estado palestino en el año 2005”.²¹⁹ El Cuarteto asume ese objetivo y comienza a trabajar en un plan con calendario y medios específicos que permitan llegar de un proceso de paz agonizante a la existencia de dos Estados.

El plan de paz de la Hoja de Ruta —cuyo nombre oficial es *A performance-based road map to a permanent two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict*— propone la solución del conflicto para el año 2005 con la creación de un Estado palestino junto al Estado de Israel. Pretende llegar a esta solución en tres fases. En la fase uno (programada para mayo de 2003) se dará el fin de la violencia y el terror, la normalización de la vida palestina y la construcción de las instituciones palestinas. En esta etapa los palestinos tendrían que llevar a cabo acciones para arrestar y controlar a los individuos y grupos terroristas, redactar una constitución, llevar a cabo una separación de poderes (entre otras reformas) y tener elecciones libres y democráticas. El compromiso de los israelíes sería desmantelar los asentamientos construidos desde marzo de 2001 y congelar la creación de nuevos (incluido el crecimiento natural). En la fase dos (junio-diciembre de 2003), durante una conferencia internacional, se daría la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales y atributos de soberanía. La fase tres culminaría en el 2005 con

²¹⁷ *Ibidem*, p. 262.

²¹⁸ Esta presentación contó con la presencia de Colin Powell, secretario de Estado estadounidense; Igor Ivanov, ministro de exteriores ruso; Kofi Anna, secretario general de Naciones Unidas; y de Javier Solana, alto representante para la PESC. Véase: “El Cuarteto en Madrid”, *El País*, 11 de abril de 2002 en: http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20020411elpeipi_2&type=Tcs&date=20020411.

²¹⁹ Miguel Ángel Moratinos, “El Cuarteto de...”, *op. cit.*, p. 264.

una segunda conferencia internacional donde se lograría un acuerdo permanente, incluidos todos los temas: fronteras, Jerusalén, refugiados, asentamientos y solución israelo-siria e israelo-libanesas, basado en las resoluciones 242 y 338.²²⁰

En el Consejo Europeo de Bruselas de marzo del año pasado, la Unión Europea reafirmó su compromiso con la revitalización del proceso de paz de Medio Oriente, especialmente con el plan de trabajo del Cuarteto, al mismo tiempo que apoyó la creación del cargo de Primer Ministro palestino y ratificó su oposición a las políticas de asentamientos israelíes.²²¹ Al finalizar el año 2003, la UE seguía comprometida con el plan de trabajo de la Hoja de Ruta, reafirmando la convicción de una solución de dos Estados, mientras que continuó condenando la construcción de asentamientos judíos así como la construcción de un muro de seguridad por parte del gobierno israelí. Este apoyo a la causa palestina no deja de tener su contraparte al exigir el cese de la violencia terrorista y una reorganización de los servicios de seguridad palestinos y el control de las zonas bajo su responsabilidad.²²²

Simultáneamente, la Unión Europea no ha abandonado su apoyo económico, ese que ha permitido mantener en funcionamiento a las instituciones palestinas, como lo reflejan tanto la asistencia para las reformas de la Autoridad palestina a través del *Instrumento de Apoyo de Reforma* con 80 millones de euros para pagos atrasados de pequeñas empresas y servicios sociales y 10 millones de euros para la asistencia técnica; así como el acuerdo sobre cooperación energética entre el gobierno israelí y la Autoridad palestina logrado bajo el auspicio comunitario y supervisado por el grupo técnico tripartito Israel-Autoridad palestina-Comisión Europea.²²³

²²⁰ Véase: *European Commission welcomes Quartet's presentations of the Middle East Road Map*, Bruselas, 30 de abril de 2003 en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/IP/03/612.htm.

²²¹ Véase: *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo*, Bruselas, 21 de marzo de 2003, Boletín UE 3-2003 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200303/i1046.htm#anch0028>.

²²² Véase: *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas*, Bruselas, 17 de octubre de 2003. DOC/03/5, Boletín UE 10-2003 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200310/i1027.htm#anch0034>; "Apoya UE a nuevo gobierno palestino", *Reforma*, 30 de abril de 2003 en: <http://www.reforma.com/internacional/articulo/290296/default.htm>; "Censura UE agresiones a Palestinos", *Reforma*, 19 de noviembre de 2003; "Ana Palacio intenta impulsarla Hoja de Ruta en sus contactos con Ramala y Jerusalén", *El País*, 29 de mayo de 2003; "Reitera Hamas que no aceptará cese al fuego; presiona la UE", *Reforma*, 21 de junio de 2003; "Avala UE a Premier Qoreia", *Reforma*, 9 de septiembre de 2003; y "Reprende la UE a Araft", *Reforma*, 17 de octubre de 2003.

²²³ Véase: *EU to support reform of Palestinian Authority with new forms of aid*, Bruselas, 30 de abril de 2003 en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/IP/03/607.htm; y *EU supports historic energy agreement between Israel and Palestinian Authority*, Bruselas, 2 de diciembre de 2003 en:

**Apoyo financiero para 2003
(millones de euros)**

57.7 UNRWA
25 - Asistencia humanitaria
20 - Seguridad alimentaria
22 - Programa de apoyo de servicios de emergencia en salud y educación
15 - Apoyo de emergencia para el sector privado en Cisjordania y Gaza
2 - Programa Tempus (reforma y modernización del sistema de educación superior)
10 - Proceso de paz (apoyo a grupos israelíes y palestinos)
3 - Jerusalén Este

Fuente: elaboración propia con datos de: *EU to support reform of Palestinian Authority with new forms of aid*, Bruselas, 30 de abril de 2003 en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mcpp/IP/03/607.htm.

Las últimas acciones que avalan el compromiso de la UE en tener un papel importante en Medio Oriente y su compromiso con la solución del conflicto palestino-israelí las podemos encontrar en el apoyo que la UE brindó para levantar una nueva estación de radio israelo-palestina para promover la coexistencia pacífica entre ambas partes;²²⁴ y en la postura francesa de que el bloque supranacional se comprometa a una fuerza de interposición entre palestinos e israelíes bajo el paraguas de la Hoja de Ruta. Éste deseo pone sobre la mesa la voluntad de no quedar marginada de Medio Oriente pero también de dar un salto cualitativo en las operaciones de paz de la UE, lo que por ende significaría un salto en la PESC.²²⁵ Asimismo, con la partida de Miguel Ángel Moratinos, el 14 de julio de 2003, D. Marc Otte, de nacionalidad belga, fue nombrado representante especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Medio Oriente.²²⁶

No puede caber duda de que la Unión Europea se convirtió en inspiradora y motor del proceso de la Hoja de Ruta, como lo afirma el para ahora ex enviado especial Miguel Ángel Moratinos: “la Hoja de Ruta es una idea europea”.²²⁷ Esto se debe a que durante mucho tiempo la UE ha puesto todo su empeño en demostrar que puede y debe tener un papel activo en Medio Oriente, a pesar de la oposición israelí actual.²²⁸ El nombramiento

http://europa.eu.int/comm/external_relations/mcpp/IP/03/1645.htm.

²²⁴ “Lanzan emisora israelí-palestina”, *Reforma*, 29 de julio de 2003.

²²⁵ “Francia propone la creación de una fuerza europea de interposición”, *El País*, 26 de junio de 2003.

²²⁶ Véase: *Acción Común 2002/965/PESC*, DO L 184, 23.7.2003, Boletín UE 03-07 en:

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/0307/p745680.htm#anch0285>.

²²⁷ Véase: “La UE debe incluir a Hamas en su lista de grupos terroristas”, *El País*, 16 de junio de 2003.

²²⁸ Como ejemplo más reciente tenemos la postura israelí de que sea Estados Unidos quien supervise la Hoja de Ruta mientras que la UE sólo debe tener una función complementaria. Israel demanda de la UE un enfoque más equilibrado si quiere desempeñar un papel más importante, argumento que encontró sustento cuando en noviembre de 2003, 59% de los europeos creían que el Estado hebreo era la principal amenaza a la paz mundial. Véase: “Quiere Israel que EU supervise plan de paz”, *Reforma*, 27 de mayo de 2003; Farid Kahhat,

del embajador Moratinos así como la activa y decidida labor del ARPESC Javier Solana, son prueba de la voluntad europea de desempeñar ese papel. Es verdad que en esta fase, tras la Conferencia de Madrid, a Europa se le ha identificado como el banquero de la región, pero el nacimiento de la PEESC ha alterado esta tendencia en el ámbito político y la misión del embajador Moratinos coincide con este periodo. Poco a poco, sin hacer demasiado ruido, la Unión se convirtió en un actor político ineludible en Medio Oriente, algo así como un padrino de facto del proceso junto a Estados Unidos. Como lo reconoce el ex ministro Shlomo Ben-Ami, “Europa debe representar un papel político más importante en el proceso de paz de Oriente Medio [...] la causa palestina obtiene lo esencial de su legitimidad en Europa [...] sin el apoyo moral, diplomático, político y económico de Europa, el mundo árabe jamás reconocerá la legitimidad de la mediación propuesta por Estados Unidos”.²²⁹

“¿Hacia dónde conduce la Hoja de Ruta?”, *Reforma*, 11 de junio de 2003; “Solicita Israel a la UE participación neutral”, *Reforma*, 22 de julio de 2003; y “Israel considera antisemitas los datos del Eurobarómetro sobre el temor a su política”, *El País*, 4 de noviembre de 2003.

²²⁹ Shlomo Ben-Ami, *op. cit.*, p. 351.

Conclusiones

A lo largo del desarrollo de esta investigación se intentó demostrar que ha habido un cambio en la posición de la Unión Europea hacia el conflicto palestino-israelí, y que este cambio de actitud se ha llevado a la par del avance de la integración europea. Al mismo tiempo, hemos intentado establecer los elementos por los cuales a la Unión Europea le interesa tener una participación eficaz en la solución del conflicto, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común.

La posición de la Unión Europea hacia el conflicto se fue desarrollando progresivamente y acercándose a la posición árabe. Empezó con un apoyo a Israel sin reservas, hasta ver con buenos ojos determinadas reivindicaciones árabes-palestinas, tomando una posición de avance en cuanto a lo que las demandas palestinas se refiere.

Desde la perspectiva de este trabajo, la repercusión inmediata de la crisis del petróleo de 1973 fue la necesidad de que la Comunidad Europea se viera también involucrada en los asuntos de Medio Oriente, tanto económica como políticamente. La crisis del petróleo, que generó inflación y trajo una recesión a la economía europea, hizo que la atención europea se dirigiera a las cuestiones árabes y palestinas. La Comunidad Europea fue de no tener ninguna posición sobre los palestinos en las décadas de los años cincuenta y sesenta, a una actividad progresiva y una posición de apoyo a la causa palestina desde la mitad de los años setenta hasta el presente.

El desarrollo de la posición de la Unión Europea hacia el conflicto del Medio Oriente puede dividirse en dos grandes etapas. La primera va desde el momento en que los Estados europeos de la Comunidad inician con el esbozo de una posición comunitaria —en 1973— hasta mediados de la década de los años ochenta. Esta etapa se puede caracterizar por los intentos de construir una posición europea respecto al conflicto, que al ser los reflejos del intento por desarrollar una coordinación en política exterior, se muestran en un nivel de puras declaraciones, reactivo y de respuesta y adaptación a circunstancias externas. La segunda etapa correría desde inicios de la última década del siglo pasado hasta nuestros días. Etapa que contrasta con la anterior debido a una mayor participación en el contexto del conflicto, especialmente en lo que se refiere a dos elementos que marcan el periodo: el apoyo económico-financiero y la voluntad de querer representar una alternativa política en

las negociaciones de paz. El elemento económico-financiero comienza a tomar peso dentro del proceso de paz iniciado en Madrid en 1991 y que alcanza una plenitud en 1993 con el Acuerdo de Oslo. El elemento político se muestra una vez que se hace patente la necesidad de un horizonte político para el pueblo palestino, posición que lleva a la Unión Europea a involucrarse más en el proceso de paz, al grado de llegar a realizar propuestas concretas para las negociaciones de paz.

La Unión Europea reconoció a la Organización para la Liberación de Palestina y hablo de una patria palestina y de la participación de estos en el proceso de paz antes de que la OLP reconociera el derecho de Israel a existir. Con el tiempo, la Comunidad Europea gradualmente adopto posiciones favorables a la causa palestina. Reconociendo las necesidades palestinas, la CE comenzó a legitimizar las demandas del pueblo palestino, lo que para los años noventa, ayudó para moderar a los líderes palestinos. Muchas veces se ha dicho que la posición europea resultaba de una política anti israelí; sin embargo, podemos decir que desde una perspectiva actual, los términos de la posición europea expresada desde la declaración de Bruselas de 1973 hasta la declaración de Venecia en 1980, no parecen tan anti israelíes y se acercan mucho a los términos que fueron recogidos en las negociaciones israelí-palestinas de los años noventa. Además, habría que decir que el cambio de la posición europea sobre el conflicto no ha significado un abandono a la política de apoyo a Israel.

En el marco del proceso de paz iniciado en la década de los años noventa, se podría decir que la Unión Europea tiene un impacto político en relación con las dos partes del conflicto por separado, pero no en el proceso de paz en sí. Sin embargo, las acciones bilaterales hacia los israelíes y los palestinos se dan dentro del marco del proceso de paz, por lo cual la UE tiene un impacto indirecto en él. El impacto político de la UE en el proceso de paz se da mediante sus relaciones bilaterales: acciones y declaraciones contra Israel cuando toma medidas que afectan el proceso; intermediario entre palestinos y estadounidenses y entre israelíes y palestinos. Durante los periodos de mayor actividad terrorista y de violencia, la UE ha ayudado a mantener vivo el proceso de paz entre los palestinos. Y como ya se ha dicho, las acciones de la Unión Europea ayudaron a moderar y legitimar a los líderes palestinos, lo que a su vez conllevó a que la Organización para la Liberación de Palestina y la Autoridad Nacional Palestina fueran aceptadas por Israel

dentro del proceso. Al encargarse del desarrollo de las instituciones de la ANP, ayudó a que ésta saliera del estatus de no reconocida, lo que trajo como consecuencia que se convirtiera en un interlocutor aceptado por Israel.

Además, como se vio en el desarrollo del cuarto capítulo, la aportación más importante de la Unión Europea al proceso de paz ha sido el apoyo económico, financiero y técnico que ha brindado, no solo en lo que se refiere a la consolidación y mantenimiento de las autoridades palestinas, sino también en ámbitos de trabajos y acciones de las sociedades israelí y palestina, encaminadas a la búsqueda de un entendimiento entre las partes, así como hacia las autoridades israelíes en proyectos técnicos y de investigación. En este sentido, el énfasis por parte de la UE en materia de desarrollo, democracia y derechos humanos ha sido evidente en los actores del conflicto.

En el desarrollo de este trabajo de investigación hemos podido encontrar que la definición de las posiciones europeas respecto al conflicto ha quedado ya establecida: rechazo a la anexión de Jerusalén oriental y los Altos del Golán; ilegalidad de los asentamiento israelíes en los territorios ocupados; derecho al regreso de los refugiados; derecho a la autodeterminación del pueblo palestino; y derecho a la existencia y seguridad de Israel. Además, desde la primera declaración europea sobre Medio Oriente, el desarrollo de la actitud europea ha buscado un soporte de Naciones Unidas para garantizar sus movimientos en el marco del derecho internacional y su legitimación, como lo demuestran sus continuos apoyos y referencias a las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad.

Otros elementos que nos muestran la definición de la posición europea en el conflicto son la Conferencia Euromediterránea de Barcelona y la decisión de nombrar a un enviado especial a la región. El Proceso de Barcelona corresponde al compromiso de las expectativas generadas en el contexto del proceso de paz pero no podemos dejar de lado que se trata de un intento por afirmar su papel y sus prioridades en la zona. La decisión de nombrar un enviado especial europeo en Oriente Próximo responde en su origen al objetivo de afirmar una presencia europea aunque sin hacer sombra a Estados Unidos o a espaldas de Israel.

A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa, la Unión Europea tiene una mayor presencia gracias al enviado especial y una mayor utilidad gracias a la ayuda económica, pero a la hora de poner a negociar a las partes, sigue siendo un actor

estratégico no reconocido y capaz de impulsar el proceso. Esto se debe principalmente a Israel, que no acepta a la UE como mediador porque le ha demandado hacer concesiones para avanzar en el proceso, porque hace concesiones a los palestinos que perjudican el interés de Israel, y porque consideraba a la Organización de Naciones Unidas como el único foro en el cual se tenía que negociar el proceso de paz.

Los árabes reconocen los límites de la mediación de la UE, pero así como reconocen el liderazgo político de Estados Unidos también reconocen el liderazgo económico de la UE para lograr un establecimiento y conducir los esfuerzos internacionales de la reconstrucción. La Unión Europea, por su experiencia histórica, aborda el problema al revés, empezando por lo económico para realizar un acto político. Congelando protocolos económicos y de cooperación científica no avala la anexión ni ocupación de los territorios palestinos ni las transgresiones del derecho internacional.

El respaldo del proceso de paz junto con Estados Unidos se ha vuelto una prioridad europea pues, a pesar de que ese proceso ha sido fijado con términos de Israel y no puede ser más que una paz impuesta, es el único que tenemos por el momento y al ser aceptado por las partes, la UE debe contribuir a eliminar los vicios de los términos israelíes. El problema para Europa no es equilibrar la posición pro israelí de Estados Unidos mediante un apoyo más marcado a los palestinos. El papel que debe desempeñar Europa es apoyar a los moderados de ambas partes y disuadir en ambos lados las tendencias extremistas. En este sentido, debe existir un distanciamiento positivo con el aliado americano: hacer valer sus intereses, su sensibilidad y su visión de los problemas, lo que no significa una posición ciega y destructiva contra Estados Unidos.

En este sentido, la construcción de los instrumentos de la Unión Europea hacia el conflicto: diplomacia y buenos oficios, concesiones comerciales e inversión, experiencia técnica y medioambiental, asistencia humanitaria y de refugiados, soporte electoral, coordinación de la ayuda multilateral, infraestructura y construcción de instituciones, pueden ser vistos como elementos de una política exterior común.

Las formas en que Europa se ha pronunciado sobre el conflicto a lo largo del periodo estudiado, han permitido perfilar la posición europea, reforzar una política exterior común y mantener una coherencia entre la posición europea y el derecho internacional. En la década de los años setenta, la cooperación en política exterior fue otra manera de

mantener caminando la integración europea, ya que con los problemas que impedían los progresos en las áreas económicas, otro camino tenía que ser encontrado. La Cooperación Política Europea se convirtió en un buen sustituto porque no tenía costos monetarios y con esta forma, todos los Estados miembros podían ver los beneficios de incrementar su influencia internacional.

A medida que el proceso de construcción europea avanzaba, la UE dio muestra de mayor sensibilidad ante la problemática internacional y buscó mayor autonomía en su política exterior intentando que fuesen tenidos en cuenta sus intereses y responsabilidades ante una zona con la que mantenía estrechos vínculos históricos.

El Medio Oriente, al no ser un dominio reservado de uno u otro Estado, parece ser un buen lugar para la europeización de la política exterior, es decir, el despliegue de una política exterior común en relación a sus soberanías nacionales. El ejercicio de la Política Exterior y de Seguridad Común en Medio Oriente no hace sombra a ningún Estado miembro y no conduce a ninguna pérdida de influencia. Al contrario, la acción de la UE puede producir un efecto multiplicador de la potencia de los países que la componen.

Las posibilidades de su acción exterior no deberían ser desdeñables, la capacidad de Europa para comprometerse militarmente puede ser relativamente débil, pero hemos visto como en términos de resolución de conflictos o disponibilidad para comprometerse diplomática ha ido progresando, por lo que las capacidades en todos los sentidos no tienen por que seguir siendo siempre así menospreciados, habida cuenta de su más asentada —y avalada por el tiempo— presencia política, económica y cultural en la región. Europa y Estados Unidos tienen similares pero no idénticos intereses en el mundo árabe. Ambos mantienen lazos políticos, culturales y económicos tanto con los Estados árabes como con Israel y comparten su deseo de estabilidad en la región.

Conforme avanza la integración europea, los Estados miembros, como entidad superior, recuperan la importancia y la influencia en el mundo; y Medio Oriente representa una prueba para el papel de Europa de expresarse con una sola voz en el ámbito internacional. Cuando se nombró al enviado especial no se sabía que podía suponer un representante de la Unión Europea en una región como Medio Oriente. La Unión Europea empezaba apenas a consolidar la Política Exterior Común y no existía tampoco un alto representante, no había una presencia ni una credibilidad de los europeos como ahora. El

nombramiento de la figura del representante especial de la UE para Medio Oriente ha ayudado tanto a consolidar la presencia europea en la región frente a los actores del conflicto y los mediadores, como para dotar de una coherencia al accionar exterior europeo en la región, en donde si bien se dan diversas vertientes de acción: declaraciones del Consejo Europeo, asistencia financiera y técnica de la Unión a través de programas de la Comisión, posiciones del Parlamento Europeo, etc.; todas responden a un solo objetivo: la posición común frente al conflicto.

El Mundo árabe, el conflicto palestino-israelí en particular, representa para el papel internacional de Europa una prueba, ya que es un escenario ideal para ayudar o minar su capacidad de expresarse con una sola voz en el ámbito internacional, obviamente dependiendo de las circunstancias o del peso político que esté alcanzando.

Siguiendo la lógica europea de que lo económico arrastra a lo político, entonces es comprensible que con la llegada de los años ochenta y los años noventa, la Unión Europea había logrado un considerable crecimiento económico, lo que la ubica en el escenario internacional como más interesada en tener una mayor influencia en las cuestiones económicas primero, y políticas después, mundiales.

A partir de que el Tratado de Maastricht completó el primer pilar comunitario (el del comercio internacional y la ayuda exterior) con la creación oficial de la Política Exterior y de Seguridad Común, la teoría de la integración aplicada en Europa entró a otro nivel. Por añadidura, una actitud exterior común, coordinada, aumenta el peso (comercial, político, en materia de defensa, etc.) de cada uno de los Estados por separado.

En este sentido, podríamos decir que la Unión Europea debe dejar de tener miedo a comprometerse en la construcción de un nuevo orden internacional, en donde el desenlace del conflicto palestino-israelí juega un papel preponderante. Como se anunciaba en la hipótesis central de este trabajo, reforzar una estrategia europea hacia dicho conflicto fortalecerá las posibilidades futuras de consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Esta idea la afirmamos basados en el hecho de que ambos enfoques dominantes en la teoría de la integración regional europea: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, aceptan el factor de la acción exterior, tanto las repercusiones que un elemento externo tiene para la integración como la respuesta que se dé frente a dicho

elemento. Es decir, la externalización se entiende como la respuesta común de los elementos integrados frente a escenarios de la política internacional. Obviamente varía la naturaleza de esa respuesta, ya que mientras que para el neofuncionalismo la supranacionalización de la toma de decisiones en ese ámbito es el ideal, para el intergubernamentalismo, la negociación entre Estados basada en el interés nacional no deja de ser el factor que determina el resultado.

Al día de hoy es innegable la naturaleza intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común puesto que las máximas decisiones de este ámbito son delincadas por el Consejo Europeo, institución europea de carácter netamente intergubernamental. Sin embargo, el hecho de llevar a discusión en este foro temas de política exterior, tiene un elemento explícito de estar de acuerdo en la búsqueda de consensos para expresar una posición común. En este sentido, se podría hablar de un reconocimiento de la convergencia de los diversos intereses nacionales en un interés europeo en general, derivado de la experiencia de la integración formal.

Aquí retomamos nuevamente la posición de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí y sus repercusiones en el fortalecimiento de la Política Exterior Común. Por un lado tenemos que las acciones delineadas en el Consejo Europeo presentan una convergencia hacia una posición de apoyo a las demandas palestinas y a la conclusión de un proceso de paz global, justa y permanente. Por otro lado tenemos que la puesta en práctica de estas acciones se lleva tanto a niveles comunitarios como de acciones de los Estados.

Es así que, con la definición y refuerzo de una posición europea hacia el conflicto palestino-israelí que se traduce en una posición de apoyo total a las negociaciones de paz en términos de equilibrio para ambas partes, al tener una participación importante en la consecución del proceso de paz, se alcanza el objetivo principal: reflejar los intereses europeos derivados de la integración formal con un nuevo tipo de integración que se manifieste en el ámbito de la política internacional.

Anexos

1. Declaración de los nueve ministros de exteriores sobre la situación en Oriente Medio de Bruselas del 6 de noviembre de 1973¹

Los nueve gobiernos de la Comunidad Europea han intercambiado puntos de vista sobre la situación en Oriente Próximo. Si bien precisando que las opiniones aquí expresadas no representan más que una primera contribución por su parte a la búsqueda de una solución global del problema están convencidos de lo siguiente:

1. Insisten firmemente en el hecho de que las fuerzas de las dos partes en conflicto en el Próximo Oriente deberían, en conformidad a las resoluciones 339 y 340 del Consejo de Seguridad, volver inmediatamente a las posiciones que ocupaban el 26 de octubre. Creen que una vuelta a dichas posiciones facilitaría una solución del resto de los urgentes problemas que conciernen a los prisioneros de guerra del III Ejército egipcio.

2. Albergan la más firme esperanza en que, tras la votación por el Consejo de Seguridad de la resolución 338 del 22 de octubre, podrán establecerse negociaciones para restaurar en el Oriente Próximo una paz justa y duradera, aplicando la resolución 242 del Consejo de Seguridad en todos sus apartados. Se declaran dispuestos a hacer todo lo que esté en sus manos para contribuir a ello. Consideran que las negociaciones deben desarrollarse en el marco de las Naciones Unidas. Recuerdan que su Carta ha confiado al Consejo de Seguridad la principal responsabilidad en cuanto a la paz y la seguridad mundiales. El Consejo y el secretario general tienen un papel particular que jugar en el mantenimiento de la paz, en aplicación de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad.

3. Consideran que un acuerdo de paz debe de estar basado en los puntos siguientes:
- inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la fuerza,
 - necesidad por parte de Israel de poner fin a la ocupación territorial que mantiene desde el conflicto de 1967,
 - respeto a la soberanía, a la integridad territorial y a la independencia de cada Estado en fronteras seguras y reconocidas,

¹ Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 452-453.

- reconocimiento de que, con el establecimiento de una paz justa y duradera, se habrán de tener en cuenta los derechos legítimos del pueblo palestino.

4. Recuerdan que, conforme a la resolución 242, el arreglo pacífico ha de ser objeto de garantías internacionales. Son de la opinión que éstas serían reforzadas, entre otras cosas, por el envío de fuerzas de mantenimiento de la paz en las zonas desmilitarizadas previstas por el artículo 2C de la resolución 242. Están de acuerdo sobre el hecho de que las garantías son de importancia primordial para aliviar la situación general en el Próximo Oriente, conforme a la resolución 242 que el Consejo menciona en la resolución 338. Se reservan el derecho a hacer propuestas sobre este tema.

5. Llaman la atención, con esta ocasión, de los vínculos de todo tipo que unen históricamente a los países de las orillas sur y este del Mediterráneo. Se reafirman a este respecto en los términos de la cumbre de París del 20 de octubre de 1972, haciendo hincapié en que la CEE está resulta, en el marco de un acuerdo global y estable, a negociar con dichos países.

2. Declaración del Consejo Europeo de Londres del 29 de junio de 1977¹

1. En el actual estado crítico de la situación en Oriente Próximo, los Nueve acogen favorablemente todos los esfuerzos que se hagan para poner fin a este trágico conflicto. Subrayan con intensidad el interés fundamental con el que ven unas negociaciones urgentes y fructíferas para establecer una paz justa y duradera. Piden con insistencia a todas las partes implicadas participar en dichas negociaciones con un espíritu constructivo y realista. Sobre este punto en particular, todas las partes deberían abstenerse de cualquier declaración y política que pudiera constituir un obstáculo a la conquista de la paz.

2. Los Nueve han expresado en repetidas ocasiones, por ejemplo en sus declaraciones del 6 de noviembre de 1973, del 28 de septiembre de 1976 y del 7 de diciembre de 1976, su convicción de que un acuerdo de paz debería estar basado en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad y también sobre:

- la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza;
- la necesidad de que Israel ponga fin a la ocupación territorial que mantiene desde el conflicto de 1967;
- el respeto a la soberanía, la integridad territorial y a la independencia de cada Estado de la región en fronteras seguras y reconocidas;
- el reconocimiento de que, con una paz justa y duradera, se habrán de tener en cuenta los derechos legítimos del pueblo palestino.

Están firmemente convencidos de que todos estos aspectos habrán de ser considerados en su totalidad.

3. Los Nueve están convencidos de que no será posible una solución para el Próximo Oriente más que si el derecho legítimo del pueblo palestino a dar una expresión efectiva a su identidad nacional se encuentre traducido en la realidad, que tenga en cuenta la necesidad de una patria para el pueblo palestino. Consideran que las representaciones de las partes en conflicto, comprendido el pueblo palestino, deben participar en las negociaciones de manera adecuada, definida tras consultar entre todas las partes interesadas. En el marco de un acuerdo conjunto, Israel debe estar dispuesto a reconocer los derechos legítimos del pueblo palestino, así como la parte árabe debe estarlo a

¹ Bichara Khader, *Los hijos de Ajenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 458-459.

reconocer el derecho de Israel a vivir en paz dentro de unas fronteras seguras y reconocidas. No es por la adquisición de territorios por la fuerza como puede asegurarse la seguridad de los Estados de la región, sino que ha de estar basada en los compromisos de paz intercambiados entre todas las partes concernidas, con la perspectiva de establecer unas verdaderas relaciones pacíficas.

4. Los Nueve consideran que las negociaciones de paz, cuyo objetivo es definir y poner en marcha un acuerdo global, justo y duradero del conflicto, deben reanudarse urgentemente. También están dispuestos a proponer garantías en el marco de las Naciones Unidas.

3. Declaración del Consejo Europeo de Venecia del 13 de junio de 1980¹

1. (...) Las crecientes tensiones que afectan a la región constituyen un serio peligro y hacen falta medidas más necesarias y urgentes que nunca para una solución global del conflicto árabe-israelí.

2. Los nueve países de la Comunidad Europea consideran que los vínculos tradicionales y los intereses comunes que unen a Europa y el Próximo Oriente les obligan a jugar un papel especial, y su intención es actuar de manera más concreta a favor de la paz.

3. A este respecto, los nueve países de la Comunidad se basan en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad y en las posiciones que han expresado en varias ocasiones (...).

4. Ha llegado el momento, sobre las bases expuestas, de favorecer el reconocimiento y la puesta en acción de dos principios universalmente admitidos por la comunidad internacional: el derecho a la existencia y a la seguridad de todos los Estados de la región, comprendido Israel, y la justicia para todos los pueblos, lo que implica el reconocimiento de los derechos legítimos del pueblo palestino.

5. Todos los países de la región tienen derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras, reconocidas, garantizadas. Las garantías del acuerdo de paz deben ser establecidas por las Naciones Unidas a partir de la decisión del Consejo de Seguridad y, en caso de que fracasen, por otros procedimientos consensuados. Los Nueve se declaran dispuestos a participar, en el contexto de un acuerdo global, en un sistema de garantías concretas y apremiantes, que han de decidirse sobre el terreno.

6. El problema palestino, que no es un simple problema de refugiados, debe tener finalmente una solución justa. El pueblo palestino, que tiene conciencia de existir en cuanto tal, debe estar en condiciones, por medio de un proceso apropiado y definido en el marco del acuerdo global de paz, de ejercer plenamente su derecho a la autodeterminación.

7. La puesta en marcha de estos objetivos exige la adhesión y colaboración de todas las partes para conseguir el acuerdo de paz que los Nueve se esfuerzan en adoptar de acuerdo con los principios arriba definidos.

¹ Bichara Khader, *Los hijos de Agenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 464-466.

Estos principios implican a todas las partes concernidas, y por lo tanto, al pueblo palestino y a la OLP, que deberá ser incorporada a la negociación.

8. Los Nueve reconocen el papel especialmente importante que la cuestión de Jerusalén reviste para todas las partes en litigio. Los Nueve subrayan que no aceptan ninguna iniciativa unilateral que tenga como finalidad cambiar el estatuto de Jerusalén y que cualquier acuerdo sobre el estatuto de la ciudad deberá garantizar el derecho de libre acceso para todos a los Santos Lugares.

9. Los Nueve recuerdan la necesidad de que Israel ponga término a la ocupación territorial que mantiene desde el conflicto de 1967, tal como ha hecho con una parte del Sinaí.

Están profundamente convencidos de que las colonias de poblamiento israelíes representan un grave obstáculo al proceso de paz en Oriente Próximo. Los Nueve consideran que las colonias de poblamiento, así como las modificaciones demográficas e inmobiliarias en los territorios árabes son ilegales en cuanto al derecho internacional.

10. Descosos de poner fin a la violencia, los Nueve consideran que sólo la renuncia a la fuerza y a la amenaza del empleo de la fuerza por todas las partes puede crear un clima de confianza en la región y que constituye un elemento fundamental para la solución del conflicto en el Próximo Oriente (...).

11. Los Nueve han decidido establecer los contactos necesarios para informarse de la posición de las diferentes partes en relación a los principios definidos en la presente declaración y, a la luz de los resultados de dicha consulta, determinar la forma en la que se podría tomar una iniciativa.

4. Cumbre Europea de Berlín: Declaración del Consejo sobre el proceso de paz en Oriente Próximo¹

Los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea reiteran su apoyo al establecimiento de un acuerdo negociado en Oriente Medio que recoja el principio de “paz por territorios” y garantice la seguridad, tanto colectiva como individual, de los pueblos israelí y palestino. A este respecto, la Unión Europea se congratula de la decisión de la Unión Nacional Palestina y órganos afines, por la que se reitera el carácter nulo de las disposiciones de la Carta Nacional Palestina en las que se pide la destrucción de Israel, así como su compromiso de reconocer Israel y vivir en paz con este país. No obstante, la Unión Europea sigue preocupada por la paralización en que se encuentra actualmente el proceso de paz y hace un llamamiento a las Partes para que apliquen plenamente y de forma inmediata el memorándum de Wye River.

La Unión Europea también hace un llamamiento a las Partes para que reiteren sus compromisos en relación con los principios básicos establecidos en Madrid, Oslo y posteriores acuerdos, de conformidad con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Unión Europea insta a las Partes a que convengan en la ampliación del período transitorio fijado en los acuerdos de Oslo.

La Unión Europea pide concretamente que se reanuden en breve las negociaciones en torno a la situación definitiva, en los próximos meses y con la mayor celeridad, de modo que estas negociaciones puedan cerrarse cuanto antes y no prolongarse de forma indefinida. La Unión Europea considera que estas negociaciones deberían poder concluir en el plazo de un año y manifiesta su determinación de trabajar en este sentido para facilitar la pronta conclusión de las negociaciones.

La Unión Europea insta a ambas Partes a que se abstengan de actuar de modo que pueda prejuzgar el resultado de las citadas negociaciones sobre la situación definitiva, así como de llevar a cabo cualquier actividad contraria al Derecho internacional, incluido cualquier tipo de acuerdo, e insta asimismo a las Partes a que luchen contra toda incitación a la violencia o acto violento.

La Unión Europea reitera el derecho constante e incondicional de los palestinos a la autodeterminación, incluida la posibilidad de crear un Estado, y confía en la pronta

¹ Boletín UE 3-1999, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9903/i1042.htm#anch0055>.

materialización de este derecho. Hace un llamamiento a las Partes para que procuren, de buena fe, llegar a una solución negociada a partir de los acuerdos existentes, sin perjuicio de dicho derecho, el cual no está sujeto a veto alguno. La Unión Europea está convencida de que la creación de un Estado palestino democrático, viable y pacífico a partir de los acuerdos existentes y mediante negociaciones, sería la mejor garantía para la seguridad de Israel y la aceptación de este país como socio en la región, en pie de igualdad. La Unión Europea declara su disposición a considerar, en su debido momento, el reconocimiento de un Estado palestino, de conformidad con los principios básicos arriba mencionados.

La Unión Europea también pide la pronta reanudación de las negociaciones sobre la actuación siria y libanesa en el proceso de paz en Oriente Medio de forma que se cumplan las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 242, 338 y 425.

5. Título V Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común¹

Artículo 11 (antiguo artículo J.1)

1. La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;

- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;

- el fomento de la cooperación internacional;

- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

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.

El Consejo velará por que se respeten estos principios.

Artículo 12 (antiguo artículo J.2)

La Unión perseguirá los objetivos expuestos en el artículo 11 mediante:

- la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común;

- la determinación de estrategias comunes;

- la adopción de acciones comunes;

¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea en: http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.

- la adopción de posiciones comunes;
- el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

Artículo 13 (antiguo artículo J.3)

1. El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.
2. El Consejo Europeo determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.

Las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

3. Basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común.

El Consejo recomendará al Consejo Europeo estrategias comunes y las aplicará, en particular adoptando acciones y posiciones comunes.

El Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

Artículo 14 (antiguo artículo J.4)

1. El Consejo adoptará acciones comunes. Las acciones comunes se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración.
2. Si se produjera un cambio de circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de una acción común, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha acción y adoptará las decisiones necesarias. La acción común se mantendrá en tanto el Consejo no se haya pronunciado.
3. Las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.
4. El Consejo podrá pedir a la Comisión que le presente cualquier propuesta adecuada relativa a la política exterior y de seguridad común para garantizar la ejecución de una acción común.

5. Cuando exista cualquier plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de una acción común, se proporcionará información en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en el seno del Consejo. La obligación de información previa no se aplicará a las medidas que constituyan una mera transposición al ámbito nacional de las decisiones del Consejo.

6. En caso de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo, los Estados miembros podrán adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias, teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común. El Estado miembro de que se trate informará al Consejo inmediatamente de tales medidas.

7. En caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar una acción común, solicitará al Consejo que delibere al respecto y busque las soluciones adecuadas. Estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción ni mermar su eficacia.

Artículo 15 (antiguo artículo J.5)

El Consejo adoptará posiciones comunes. Las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes.

Artículo 16 (antiguo artículo J.6)

Los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente.

Artículo 17 (antiguo artículo J.7)

1. La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado

2. La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común tal como se establecen en el presente artículo. La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento.

2. Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

3. La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

La competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones de acuerdo con el artículo 13 regirá también respecto a la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO.

Cuando la Unión recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones a que se refiere el apartado 2, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades

prácticas necesarias que permitan a todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones participar plenamente y en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO.

Las decisiones a que se refiere el presente apartado que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa se adoptarán sin perjuicio de las políticas y obligaciones a que se refiere el párrafo tercero del apartado 1.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.

5. Con vistas a promover los objetivos del presente artículo, las disposiciones del presente artículo se revisarán de acuerdo con el artículo 48.

Artículo 18 (antiguo artículo J.8)

1. En materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión.

2. La Presidencia será responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al presente título; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

3. La Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común.

4. La Comisión estará plenamente asociada a las funciones mencionadas en los apartados 1 y 2. En el desempeño de dichas funciones, la Presidencia contará con la asistencia, en su caso, del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia.

5. Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas.

Artículo 19 (antiguo artículo J.9)

1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones comunes.

En las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquellos que participen defenderán las posiciones comunes.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo y en el apartado 3 del artículo 14, los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros mantendrán informados a los demás sobre cualquier cuestión de interés común.

Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros. Los Estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad asegurarán, en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 20 (antiguo artículo J.10)

Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 21 (antiguo artículo J.11)

La Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. La Presidencia y la Comisión mantendrán regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión.

El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. Cada año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común.

Artículo 22 (antiguo artículo J.12)

1. Cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar propuestas al Consejo.

2. En los casos que requieran una decisión rápida, la Presidencia convocara, de oficio o a petición de la Comisión o de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve.

Artículo 23 (antiguo artículo J.13)

1. El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente título.

Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones.

En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara más de un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no se adoptará la decisión.

2. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada:

— acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común;

— cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría

cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

Los votos de los miembros del Consejo se ponderarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Para su adopción, las decisiones requerirán al menos sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo.

El presente apartado no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

3. En lo que se refiere a cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

Artículo 24 (antiguo artículo J.14)

Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI.

Artículo 25 (antiguo artículo J.15)

Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión.

Artículo 26 (antiguo artículo J.16)

El Secretario General del Consejo, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de

seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros.

Artículo 27 (antiguo artículo J.17)

La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

Artículo 28 (antiguo artículo J.18)

1. Los artículos 189, 190, 196 a 199, 203, 204, 206 a 209, 213 a 219, 255 y 290 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea serán de aplicación a las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el presente título.
2. Los gastos administrativos que las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el presente título ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.
3. Los gastos operativos derivados de la aplicación de dichas disposiciones también correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.

Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado I del artículo 23 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

4. El procedimiento presupuestario establecido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se aplicará a los gastos que corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.

6. Hoja de Ruta, basada en el logro de progresos, para avanzar hacia una solución permanente, en que se prevean dos Estados, del conflicto Israelo-palestino¹

¹ <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/348.82/PDF/N0334882.pdf?OpenElement>.



Consejo de Seguridad

Distr. general
7 de mayo de 2003
Español
Original: inglés

Carta de fecha 7 de mayo de 2003 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de transmitirle adjunto el texto de una hoja de ruta para hacer realidad la visión de dos Estados, Israel y Palestina, que vivan uno junto al otro en paz y seguridad, conforme a lo afirmado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1397 (2002) (véase el anexo).

El texto, preparado por el Cuarteto —compuesto de representantes de los Estados Unidos de América, la Unión Europea, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas—, fue presentado al Gobierno de Israel y a la Autoridad Palestina el 30 de abril de 2003.

Le agradecería que señalara el texto a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Kofi A. Annan



Anexo**Hoja de ruta, basada en el logro de progresos, para avanzar hacia una solución permanente, en que se prevean dos Estados, del conflicto israelo-palestino**

A continuación se consigna una hoja de ruta con objetivos concretos y basada en el logro de progresos, en que se especifican fases, calendarios, plazos y puntos de referencia con objeto de que las dos partes, aplicando medidas recíprocas y con los auspicios del Cuarteto, logren progresos en las esferas política, de seguridad, económica, humanitaria y de creación de instituciones. El fin previsto es alcanzar la solución definitiva y general para el conflicto israelo-palestino, a más tardar en 2005, presentada por el Presidente Bush en su discurso del 24 de junio y hecha suya por la Unión Europea, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas en las declaraciones ministeriales del Cuarteto de 16 de julio y 17 de septiembre.

Sólo podrá alcanzarse una solución para el conflicto israelo-palestino en que se prevean dos Estados cuando se ponga fin a la violencia y al terrorismo, cuando el pueblo palestino tenga dirigentes que actúen decisivamente contra el terrorismo y estén dispuestos y sean capaces de construir una democracia efectiva basada en la tolerancia y la libertad, y cuando Israel esté dispuesto a hacer todo lo que sea necesario para el establecimiento de un Estado palestino democrático, sumado ello a una aceptación clara e inequívoca por ambas partes del objetivo de la solución negociada descrita más adelante. El Cuarteto contribuirá a la aplicación del plan y la facilitará a partir de la fase I, incluidas las conversaciones directas que sean necesarias entre las partes. En el plan se fija un calendario realista de aplicación. Sin embargo, por tratarse de un plan basado en el logro de progresos, todo avance exigirá esfuerzos de buena fe de las partes y dependerá de ellos, así como del cumplimiento por ambas partes de cada una de las obligaciones que se esbozan más adelante. Si las partes cumplen sus obligaciones con rapidez, es posible que los avances dentro de cada etapa y en su conjunto se produzcan antes de lo indicado en el plan. El incumplimiento de las obligaciones obstaculizará todo progreso.

El logro de una solución negociada entre las partes tendrá como resultado la emergencia de un Estado palestino independiente, democrático y viable que vivirá en paz y seguridad junto a Israel y sus demás vecinos. Esa solución pondrá fin al conflicto israelo-palestino, así como a la ocupación iniciada en 1967, sobre la base de lo establecido en la Conferencia de Madrid, del principio de territorio por paz, de las resoluciones 242 (1967), 338 (1973) y 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de los acuerdos alcanzados anteriormente por las partes y de la iniciativa de Su Alteza el Príncipe Abdullah, Heredero de la Corona de Arabia Saudita —hecha suya por la Cumbre de Beirut de la Liga Árabe— en que se exhorta a que se acepte a Israel como vecino en un marco de paz y seguridad, y en el contexto de una solución general. Esta iniciativa es un elemento vital de los esfuerzos internacionales por promover una paz general en todas las vertientes de negociación, incluidas las israelo-sirias y las israelo-libanesas.

El Cuarteto celebrará reuniones periódicas de alto nivel para evaluar los avances de las partes en la aplicación del plan. Se espera que en cada fase las partes, salvo que se indique otra cosa, cumplan sus obligaciones en forma paralela.

Fase I

Fin del terror y la violencia, normalización de la vida de los palestinos y creación de instituciones palestinas

Del presente a mayo de 2003

En la fase I, los palestinos se comprometen a poner fin inmediata e incondicionalmente a la violencia aplicando las medidas que se esbozan a continuación; ello deberá ir acompañado de la adopción por Israel de las medidas de apoyo correspondientes. Los palestinos y los israelíes reanudan la cooperación en materia de seguridad con arreglo al plan de trabajo Tenet para poner fin a la violencia, el terrorismo y la incitación por conducto de servicios de seguridad palestinos reestructurados y efectivos. Los palestinos se comprometen a llevar adelante amplias reformas políticas como preparativo de la formación de su Estado, incluidas la redacción de una constitución palestina y la organización de elecciones libres, justas y abiertas sobre la base de dichas medidas. Israel toma todas las medidas necesarias para contribuir a normalizar la vida de los palestinos. Israel se retira de las zonas palestinas ocupadas desde el 28 de septiembre de 2000 y las dos partes restablecen el statu quo existente en ese entonces a medida que se avance en las esferas de la seguridad y la cooperación. Además, Israel congela todas las actividades de asentamiento, conforme a lo indicado en el informe Mitchell.

Al comienzo de la fase I:

- Los dirigentes palestinos dan a conocer una declaración inequívoca en que se reitera el derecho de Israel a existir en un ambiente de paz y seguridad y se insta a que se establezca una cesación del fuego inmediata e incondicional para poner fin a las actividades armadas y a todos los actos de violencia, en todo lugar, contra los israelíes. Todas las instituciones oficiales palestinas ponen fin a las incitaciones contra Israel.
- Los dirigentes israelíes dan a conocer una declaración inequívoca en que reafirman su adhesión a la visión de dos Estados en lo referido a un Estado palestino independiente, viable y soberano que viva en paz y seguridad junto a Israel, conforme a lo expresado por el Presidente Bush, y en que instan a que se ponga fin de inmediato a la violencia, en todo lugar, contra los palestinos. Todas las instituciones oficiales israelíes ponen fin a las incitaciones contra los palestinos.

Seguridad

- Los palestinos declaran inequívocamente que ponen fin a la violencia y el terrorismo y despliegan esfuerzos visibles sobre el terreno para detener, refrenar y reprimir a las personas y grupos que, en cualquier lugar, lleven adelante y planifiquen ataques violentos contra israelíes.
- Un mecanismo de seguridad reestructurado y reorientado de la Autoridad Palestina inicia operaciones sostenidas, efectivas y con objetivos concretos para hacer frente a todas las personas que lleven a cabo actividades terroristas y, además, para dismantelar la capacidad y la infraestructura de los terroristas. Ello comprende iniciar la confiscación de las armas ilegales y consolidar una entidad de seguridad que no tenga vínculo alguno con elementos terroristas y corruptos.

- El Gobierno de Israel no toma medida alguna que comprometa la confianza, trátase de deportaciones o ataques contra civiles; la confiscación o demolición de viviendas y bienes palestinos como medida punitiva o para facilitar obras de construcción israelíes; la destrucción de instituciones e infraestructuras palestinas; y de otras medidas especificadas en el plan de trabajo Tenet.
- Sobre la base de los mecanismos existentes y los recursos sobre el terreno, representantes del Cuarteto inician actividades oficiosas de supervisión y sostienen consultas con las partes a los fines de establecer un mecanismo oficial de supervisión y ponerlo en funcionamiento.
- Aplicación, conforme a lo convenido previamente, del plan estadounidense de reconstrucción, capacitación y reanudación de la cooperación en materia de seguridad, en colaboración con una junta externa de supervisión (Estados Unidos de América-Egipto-Jordania). Apoyo del Cuarteto a los esfuerzos por lograr una cesación del fuego general y duradera.
 - Todas las organizaciones palestinas de seguridad se fusionan en tres servicios dependientes de un Ministro del Interior debidamente facultado.
 - Las fuerzas palestinas de seguridad reestructuradas y readiestradas, así como sus contrapartes de las Fuerzas de Defensa de Israel, reanudan paulatinamente su cooperación en materia de seguridad y otras actividades en aplicación del plan de trabajo Tenet, incluidas reuniones periódicas de alto nivel, con la participación de funcionarios de seguridad de los Estados Unidos.
- Los Estados árabes ponen fin a la financiación pública y privada, y a toda otra forma de apoyo, a los grupos que apoyan o llevan adelante actos de violencia y terrorismo.
- Todos los donantes que prestan apoyo presupuestario a los palestinos encauzan esos fondos recurriendo a la cuenta única de tesorería del Ministerio de Hacienda palestino.
- A medida que se logran los avances en la esfera de la seguridad general, las Fuerzas de Defensa de Israel se retiran paulatinamente de las zonas ocupadas desde el 28 de septiembre de 2000 y las dos partes restablecen el statu quo existente con anterioridad a esa fecha. Las fuerzas de seguridad palestinas pasan a desplegarse en las zonas de que se hayan retirado las Fuerzas de Defensa de Israel.

Fortalecimiento de las instituciones palestinas

- Se inicia inmediatamente un proceso creíble de preparación de un proyecto de constitución para el Estado palestino. Lo más rápidamente posible, el comité constitucional distribuye el proyecto de constitución de Palestina, basado en una fuerte democracia parlamentaria y un gabinete con un primer ministro con poderes ejecutivos, para someterlo a comentarios/debate público. El comité constitucional propone un proyecto de documento para someterlo después de las elecciones a la aprobación de las instituciones palestinas competentes.
- Designación de un primer ministro o gabinete interino con poderes ejecutivos/órganos encargados de adoptar las decisiones.

- El Gobierno de Israel da plenas facilidades de viaje a los funcionarios palestinos para asistir a las sesiones del Consejo Legislativo Palestino (PLC) y del Gabinete; readiestramiento del personal de seguridad supervisado internacionalmente; reforma electoral y otras actividades de reforma; y medidas de apoyo en relación con las iniciativas de reforma.
- Continúa el nombramiento de ministros palestinos con facultades para llevar a cabo reformas fundamentales. Se completan las nuevas medidas para lograr una genuina separación de poderes, incluidas las necesarias reformas del sistema legal palestino con este fin.
- Establecimiento de una comisión electoral palestina independiente. El Consejo Legislativo Palestino (PLC) examina y revisa la ley electoral.
- Cumplimiento por los palestinos de los indicadores de referencia en materia judicial, administrativa y económica establecidos por el Grupo Internacional de Tareas sobre la reforma palestina.
- A la mayor brevedad y en base de las anteriores medidas y en el contexto de un debate abierto y de una campaña electoral/de selección de candidatos transparente basada en un proceso libre y de partidos múltiples, los palestinos celebran elecciones libres, abiertas y justas.
- El Gobierno de Israel facilita al Grupo de Tareas asistencia para las elecciones, el registro de votantes, el desplazamiento de candidatos y funcionarios de las votaciones. Apoyo a las organizaciones no gubernamentales participantes en el proceso electoral.
- El Gobierno de Israel abre de nuevo la Cámara de Comercio palestina y otras instituciones palestinas clausuradas en Jerusalén oriental, sobre la base del compromiso de que estas instituciones operarán estrictamente en conformidad con los acuerdos anteriores entre las partes.

Respuesta humanitaria

- Israel adopta medidas para mejorar la situación humanitaria. Israel y los palestinos aplican plenamente todas las recomendaciones del informe Bertini para mejorar la situación humanitaria, levantando los toques de queda y atenuando las restricciones al desplazamiento de personas y mercancías y permitiendo el acceso pleno, libre y sin obstáculos del personal internacional y humanitario.
- El Comité Especial de Enlace (AHLC) revisa la situación humanitaria y las perspectivas de desarrollo económico en la Ribera Occidental y en Gaza y lanza una importante iniciativa de asistencia de los donantes, en particular al proceso de reforma.
- El Gobierno de Israel y la Autoridad Palestina continúan el proceso de autorización de ingresos y transferencia de fondos, incluidos los atrasos, de conformidad con un mecanismo de supervisión transparente convenido.

La sociedad civil

- Continúa el apoyo de los donantes, incluido un aumento de la financiación a través de las organizaciones no gubernamentales/organizaciones privadas para

programas de persona a persona, desarrollo del sector privado e iniciativa de la sociedad civil.

Asentamientos

- El Gobierno de Israel desmantela inmediatamente los asentamientos levantados desde marzo de 2001.
- De conformidad con el informe Mitchell, el Gobierno de Israel paraliza toda actividad en los asentamientos (incluido el crecimiento natural de los asentamientos).

Fase II Transición

Junio de 2003-diciembre de 2003

En la segunda fase, los esfuerzos se centran en la opción de crear un Estado palestino independiente con fronteras provisionales y atributos de soberanía basado en la nueva constitución, como paso hacia un acuerdo sobre un estatuto permanente. Como se ha señalado, este objetivo podrá conseguirse cuando la población palestina tenga unos dirigentes que actúen de forma decisiva contra el terror y que quieran y puedan construir una democracia práctica basada en la tolerancia y la libertad. Con estos dirigentes, con unas instituciones civiles reformadas y con unas estructuras de seguridad, los palestinos contarán con el apoyo activo del Cuarteto y la comunidad internacional en su conjunto para establecer un Estado viable e independiente.

Los progresos en la fase II se basarán en el juicio por consenso del Cuarteto respecto a si las condiciones son las adecuadas para seguir adelante, teniendo en cuenta la actuación de ambas partes. La fase II, en la que se fortalecerán y proseguirán los esfuerzos para normalizar la vida de los palestinos y reconstruir las instituciones palestinas, comienza después de las elecciones palestinas y termina con la posible creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales en 2003. Sus objetivos primordiales son el logro sostenido de progresos generales en materia de seguridad y una cooperación eficaz en materia de seguridad, proseguir la normalización de la vida palestina y el fortalecimiento de las instituciones, seguir promoviendo y manteniendo los objetivos descritos en la fase I, ratificar una constitución palestina democrática, el establecimiento oficial de la oficina del Primer Ministro, la consolidación de la reforma política y la creación de un Estado palestino con fronteras provisionales.

- Conferencia internacional: Convocada por el Cuarteto, en consulta por las partes, inmediatamente después de concluir con éxito las elecciones palestinas con el fin de apoyar la recuperación económica palestina e iniciar un proceso conducente a la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales.
 - Esta conferencia sería inclusiva y estaría basada en el objetivo de una paz global en el Cercano Oriente (incluso entre Israel y Siria, e Israel y el Líbano), y en los principios descritos en el preámbulo de este documento.
 - Los Estados árabes restablecen las relaciones con Israel anteriores a la Intifada (oficinas comerciales, etc.)

Reactivación del compromiso multilateral sobre algunas cuestiones, incluidos los recursos hídricos, el medio ambiente, el desarrollo económico, los refugiados y el control de las armas.

- La nueva constitución de un Estado palestino democrático e independiente se completa y es aprobada por las instituciones competentes palestinas. En caso necesario, se celebrarían nuevas elecciones tras la aprobación de la nueva constitución.
- Se establece formalmente el gabinete de reforma con la oficina del Primer Ministro con poderes ejecutivos, de acuerdo con el proyecto de construcción.
- Continúa el logro de progresos sostenidos y efectivos en materia de seguridad y una cooperación efectiva y constante en materia de seguridad sobre las bases establecidas en la fase I.
- Creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales a través del proceso de compromiso entre israelíes y palestinos iniciado por la conferencia internacional. Como parte de este proceso, aplicación de acuerdos anteriores a fin de promover al máximo la continuidad territorial, incluidas nuevas medidas sobre los asentamientos juntamente con el establecimiento de un Estado palestino con fronteras provisionales.
- Fortalecimiento del papel internacional en el seguimiento de la transición, con el apoyo activo, sostenido y operacional del Cuarteto.
- Los miembros del Cuarteto promueven el reconocimiento internacional del Estado palestino, incluido su posible ingreso como miembro de las Naciones Unidas.

Fase III

Acuerdo sobre un estatuto permanente y fin del conflicto israelo-palestino

2004-2005

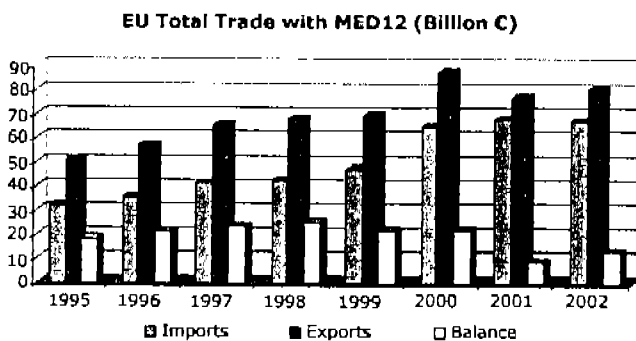
Paso a la fase III, por consenso del Cuarteto, y teniendo en cuenta las medidas adoptadas por ambas partes y la supervisión ejercida por el Cuarteto. Los objetivos de la fase III son la consolidación de la reforma y la estabilización de las instituciones palestinas, el logro de progresos sostenidos y efectivos por parte de los palestinos en materia de seguridad, y negociaciones entre israelíes y palestinos a fin de llegar a un acuerdo sobre un estatuto permanente en el año 2005.

- Segunda Conferencia Internacional: Organizada por el Cuarteto, en consulta con las partes, a comienzos de 2004 para ratificar el acuerdo alcanzado acerca de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales y emprender oficialmente un proceso con el apoyo activo, sostenido y operacional del Cuarteto que permita llegar a una solución sobre un estatuto definitivo y permanente en 2005, incluidas cuestiones como las fronteras, Jerusalén, los refugiados y los asentamientos; y para apoyar los progresos hacia un acuerdo general en el Oriente Medio entre Israel y el Líbano e Israel y Siria, que debería alcanzarse lo antes posible.

- Unos progresos constantes, globales y efectivos en el programa de reformas establecido por el Grupo de Tareas en preparación del acuerdo sobre un estatuto definitivo.
- El logro de progresos continuos, sostenidos y efectivos en materia de seguridad, y una cooperación efectiva y constante en materia de seguridad sobre las bases establecidas en la fase I.
- Iniciativas internacionales para facilitar la reforma y estabilizar las instituciones palestinas y la economía palestina, en preparación del acuerdo sobre un estatuto definitivo.
- Las partes llegan a un acuerdo definitivo y general sobre un estatuto permanente que ponga fin al conflicto israelo-palestino en 2005, mediante una solución negociada entre las partes sobre la base de las resoluciones 242 (1967), 338 (1977) y 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ponga fin a la ocupación iniciada en 1967 y comprenda una solución acordada, justa, equitativa y realista de la cuestión de los refugiados, y una solución negociada del estatuto de Jerusalén que tenga en cuenta las preocupaciones políticas y religiosas de ambas partes y proteja los intereses religiosos de los judíos, los cristianos y los musulmanes de todo el mundo, y haga realidad la visión de dos Estados, Israel y un Estado palestino soberano, independiente, democrático y viable, que vivan uno junto al otro en paz y seguridad.
- Aceptación por los Estados árabes de plenas relaciones normales con Israel y seguridad para todos los Estados de la región en el contexto de una paz global entre árabes e israelíes.

7. Evolución del comercio total en bienes de la Unión Europea con 12 países mediterráneos¹

Evolución del comercio total en bienes de la Unión Europea con 12 países mediterráneos



Nota: Países mediterráneos: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Turquía y Túnez.

¹ http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index_en.htm.

8. Energía: Petróleo y gas natural. *European business: Facts and figures. Data 1991-2001. Part 1: Energy, water and construction*, pp. 46-53.¹

¹ http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&collection=04-Panorama%20of%20the%20EU&product=KS-BV-03-001-__-N-EN.



Price and quality of energy supply are crucial for the growth and competitiveness of businesses, as well as the general standard of living. These two aspects form the background against which the internal electricity and gas markets have been developed, based on two directives⁽¹⁾, which foresee market opening within the EU, spread over a period of several years.

Energy also plays a crucial role with respect to sustainable development, linked to concerns about global warming. The Kyoto Protocol was turned into a legal framework in October 2001, when the EU and many other industrialised countries agreed to reduce greenhouse gas emissions by an average of 5.2 % compared to 1990 levels by 2012.

Changes in energy supply and demand are also strongly linked to technological change, a research-intensive activity that requires long lead-in periods and faces uncertain returns on investment. Technological change may also

⁽¹⁾ Gas Market Directive (98/30/EC) and Electricity Market Directive (96/92/EC)

result from changes in the legal framework (in particular environmental standards) faced by the energy sector. For example, in Germany, investment in electricity generation using wind power or biomass is supported by favourable compensation paid by electricity distributors through a fee fixed by the government.

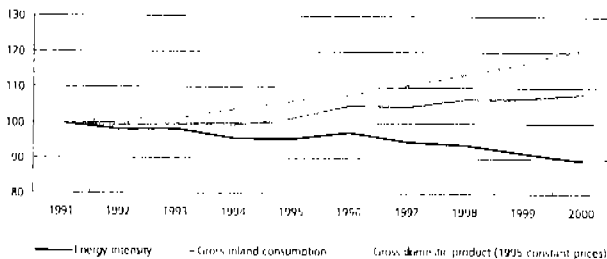
In the field of conventional power plants, combined-cycle gas turbines (CCGTs) have become the most popular type of plant. Alternatives such as advanced coal technologies may reach a competitive level of capital costs and efficiency within the coming decade, perhaps resulting in a return to coal. Integrated combined-cycle gasification (ICCG) is also seen as a future option for power generation, especially if more stringent emission standards are introduced. More generally the energy sector has seen a trend towards developing gas turbines, CCGTs and combustion engines for small-scale industrial co-generation of heat and electricity.

This chapter describes the activities involved in the supply of energy, which include the mining and quarrying of energy producing materials (NACE Divisions 10 to 12), the manufacture of coke, refined petroleum products and nuclear fuel (NACE Division 23) and the supply of electricity and gas (NACE Division 40). Sewage and distribution of water is treated separately in Chapter 14.

NACE

- 10: mining of coal and lignite; extraction of peat;
- 10.1: mining and agglomeration of hard coal;
- 10.2: mining and agglomeration of lignite;
- 10.3: extraction and agglomeration of peat;
- 11: extraction of crude petroleum and natural gas; service activities incidental to oil and gas extraction, excluding surveying;
- 11.1: extraction of crude petroleum and natural gas;
- 11.2: service activities incidental to oil and gas; extraction, excluding surveying;
- 12: mining of uranium and thorium ores;
- 23: manufacture of coke, refined petroleum products and nuclear fuel;
- 23.1: manufacture of coke oven products;
- 23.2: manufacture of refined petroleum products;
- 23.3: processing of nuclear fuel;
- 40: electricity, gas, steam and hot water supply;
- 40.1: production and distribution of electricity;
- 40.2: manufacture of gas, distribution of gaseous fuels through mains, steam and hot water supply;
- 40.3: steam and hot water supply.

Energy Intensity in the EU (1991=100)



Source: Eurostat, Energy statistics (thermic/energetic quantities: 10⁶ kcal/1000t)

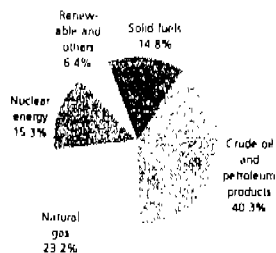
Energy in the economy

The energy sector plays a significant role in the EU's economy. In 2000 it generated gross value added of EUR 212 billion, representing some 4.5 % of the wealth created by EU businesses that year (total of NACE Sections C to K). Employment reached 1.2 million persons, or only 1.2 % of those employed in EU businesses, underlining the high apparent productivity level (the value added produced by each person employed) of the labour force in this sector.

Splitting the energy sector into three parts, namely mining and extraction of energy products (Divisions 10 to 12), fuel processing (Division 23) and the supply of electricity and gas (Division 40), the last of these was by far the largest activity. Note that Division 40 covers only the distribution of electricity and gas by the electricity grid and gas mains; the distribution by other means (such as bottled gas) and of other energy products (automotive fuel, solid and liquid heating fuels) is considered as part of the regular distribution activities and is covered by Chapters 16 to 18 of this publication. It should also be underlined that Division 40 includes the manufacture and distribution of gas and electricity, while the extraction of gas is covered by NACE Division 11. While gas can be stocked and accumulated before being distributed, this is less easily done for electricity for which production, distribution and consumption generally take place more or less simultaneously.

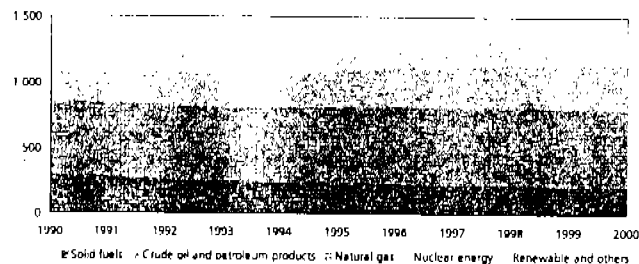
The electricity and gas supply and distribution subsector accounted for more than half of the value added created in the energy sector, with EUR 124 billion in 2000. That was twice the size of the energy mining and extraction activities: petroleum and gas extraction generated EUR 48.4 billion of value added and the mining and extraction of energy products (coal, lignite and peat) added a further EUR 6.8 billion. Fuel processing was the smallest activity within the energy sector with value added of EUR 33.3 billion in 2000.

Figure 1.3
Gross inland energy consumption by fuel type in the EU, 2000



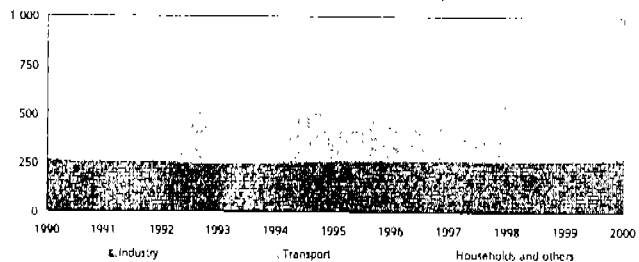
Source: Eurostat, Energy statistics (theme8/sirne/es_quant/es_10)

Figure 1.3
Gross inland consumption by fuel type in the EU (million TOE)



Source: Eurostat, Energy statistics (theme8/sirne/es_quant/es_10).

Figure 1.4
Final energy consumption by end-use in the EU (million TOE)



Source: Eurostat, Energy statistics (theme8/sirne/es_quant/es_10)

EMPLOYMENT AND PRODUCTIVITY

Employment in the energy sector (NACE Divisions 10 to 12, 23 and 40) reached 1.2 million persons in 2000, or 1.2 % of the business economy. Almost three quarters of this total worked in the supply and distribution of electricity and gas (NACE Division 40), representing 877 000 persons. The manufacturing of energy products (NACE Division 23) and the mining of solid fuels (NACE Division 10) each accounted for approximately 10 % of those employed in the EU's energy sector.

Apparent labour productivity was particularly high in the energy sector. On average, each person employed generated no less than EUR 175 100 of value added in 2000, a level that was three and a half times above the industrial average (EUR 50 000 for NACE Sections C to F).

EXTERNAL TRADE

The EU depends to a large degree on non-Community countries to satisfy its energy needs. In 2000, the EU exported 392 million TOE of energy, while imports were almost three times this amount at 1 133 million TOE. Net imports (or the trade balance) hence reached 742 million TOE, or 50.9 % of total gross inland consumption, a share that remained fairly stable during the 1990s. This ratio was highest for crude oil/petroleum products (80.4 % of consumption was accounted for by imports in 2000), compared to a ratio of 45.8 % for natural gas.

TABLE 10.11.12 (cont.)
Mining and quarrying of energy producing materials; manufacture of coke, refined petroleum products and nuclear fuel; electricity, gas, steam and hot water supply (NACE Divisions 10, 11, 12, 23 and 40)
Labour force characteristics (% of total employment)

	Female		Part-time		Self-employed	
	1996	2001	1996	2001 (1)	1996	2001
EU-15	16.6	17.5	..	4.7	..	..
B	11.1	17.9	..	8.8	..	..
DK	26.1	16.6	..	..	..	..
D	17.1	16.7	4.2	4.2	..	..
EL	15.1	11.8	..	..	..	..
E	10.2	11.5	..	2.5	..	..
F	22.0	21.1	3.2	8.2	..	..
IRL	..	..	..	..	..	..
I	11.9	16.0	..	1.9	4.4	5.2
L	..	..	..	..	..	..
NL	14.9	14.4	14.8	14.7	..	..
A	17.4	15.6	..	7.1	..	..
P	..	..	..	..	..	..
FIN	24.2	24.0	..	..	..	..
S (2)	..	28.8	..	..	..	..
UK	18.3	19.2	..	5.0	..	..

(1) B, E and A, 2000

(2) 2000.

Source: Eurostat, Labour Force Survey.

1.1: CRUDE OIL AND NATURAL GAS

This subchapter looks at the extraction of crude petroleum and natural gas and related supporting services (NACE Division 11), the manufacture of refined petroleum products (NACE Group 23.2) and the manufacture and distribution of gas (NACE Group 40.2). The related activities of exploration and surveying are covered in Chapter 22 and the retail sale of automotive fuels is covered within Chapter 16.

Unlike the markets for oil and petroleum products, the gas distribution sector in the EU has for a long period been protected. This situation is changing following the gradual implementation of the 1998 Gas Directive⁽⁴⁾, which aims to open up the market by laying down common rules for the internal market in natural gas. In the directive, a market opening of at least 20 % was initially foreseen by covering all gas-fired power generators, as well as final customers consuming more than 25 million m³ of gas annually. This annual consumption threshold will fall to 5 million m³ in two further stages after 5 and 10 years. According to the Commission's second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market⁽⁵⁾, several Member States have liberalised their gas markets beyond these legal requirements, with the degree of market opening varying widely from the 20 % minimum in France, and 35 % in Denmark, to 100 % in Germany, Austria and the United Kingdom⁽⁶⁾. All Member States except France and Luxembourg envisage full market opening by 2006.

⁽⁴⁾ Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in natural gas.

⁽⁵⁾ Document SEC (2002) 1038 of 1.10.2002

⁽⁶⁾ In EL, P and FN gas markets have not been opened at all, based on derogations.

STRUCTURAL PROFILE

EU primary production of crude oil and natural gas was 351 million TOE in 2000. Compared to 1999, production was down 0.8 %, which can be explained by a 4.7 % reduction in crude oil production, which fell to 160 million TOE. In contrast, natural gas production increased by 2.6 % to 191 million TOE. Among the Member States, the United Kingdom was by far the largest producer of hydrocarbons in the EU, contributing 79.8 % of the EU's total production of crude oil and 51.2 % of its natural gas in 2000. Other important producers included Denmark for crude oil, with 11.3 % of the EU's production, and the Netherlands, which accounted for 27.2 % of natural gas production.

EU oil output experienced strong growth in the first half of the 1990s, passing from 133 million TOE in 1990 to 189 million TOE by 1996, after which output stabilised and then fell somewhat. The initial increase in oil output was largely a result of higher North Sea output by the United Kingdom and Denmark. As for natural gas, the United Kingdom strongly increased its production over the 1990s, surpassing the Netherlands since 1995 as the main producer in the EU, with production growing on average by 3.7 % per annum during the decade to 2000.

Turning to the demand side, EU gross inland consumption of oil and natural gas reached 926 million TOE in 2000, virtually the same level as the preceding year. Oil represented the largest share of consumption, with 588 million TOE, while natural gas accounted for just over 338 million TOE. Oil consumption has been growing at a slower pace than that of natural gas: It progressed, on average, by 0.7 % per annum between 1990 and 2000, while gas consumption grew by 4.3 % per annum.

Crude oil is mainly used as a transformation input in refineries. EU output of derived petroleum products was 654 million TOE in 2000, broken down as follows: gas/diesel oil, 35.5 %; motor spirit, 21.5 %; residual fuel oils, 16.0 %; kerosene and jet fuels, 6.8 %; naphtha, 6.6 %; refinery gas, 3.6 %; liquefied petroleum gases (LPG), 3.1 %; and various other petroleum products, 6.9 %.

In contrast, most of the gross inland consumption of natural gas was accounted for by final consumption (72.4 %), whilst one quarter (28.2 %) was used as a transformation input. The use of natural gas as an input is gaining importance however, mainly due to increased demand from conventional thermal power stations.

The transport sector was the key market for final consumption of oil, accounting for two thirds (69.7 %) of final energy consumption in 2000. Households accounted for only 12.8 % of oil consumption, but as much as 42.1 % of natural gas consumption in 2000.

Table 1.2

Manufacture of refined petroleum products (NACE Group 23.2)
Main indicators in the EU

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Production (million EUR)	162 055	198 072	199 857	183 021	204 564	
Number of persons employed (thousands)	106		110	110	111	107
Value added (million EUR)	11 878	13 967	14 392	17 890	16 796	25 918
Personnel costs (million EUR)	6 326	6 403	6 300	6 407	6 701	7 000
App. labour productivity (thous. EUR/pers. emp.)	112.3		130.7	162.9	146.5	242.7
Simple wage adjusted labour productivity (%)	187.8	218.1	228.4	279.2	243.2	370.1

Source: Eurostat, Structural Business Statistics (theme4/sbs/entrepr/en_L1.ms)

Table 1.3

Crude petroleum and natural gas; services incidental to oil and gas extraction, excluding surveying (CPA Division 11)
External trade indicators for the EU

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Extra-EU exports (million EUR)	2 120	2 351	3 189	3 758	3 338	2 819	2 520	1 863	1 558	1 451	5 745
Extra-EU imports (million EUR)	53 945	50 299	51 856	52 356	47 377	61 012	66 241	46 017	60 382	119 892	112 173
Trade balance (million EUR)	-51 825	-47 948	-48 667	-48 597	-44 039	-58 193	-63 711	-44 154	-58 824	-112 441	-106 428
Cover ratio (%)	3.9	4.7	6.1	7.2	7.0	4.6	3.8	4.0	5.9	6.2	5.1

Source: Eurostat, Comext.

Table 1.4

Refined petroleum products (CPA Group 23.2)
External trade indicators for the EU

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Extra-EU exports (million EUR)	6 365	6 103	9 730	10 225	8 374	10 402	12 432	9 929	10 906	19 896	15 628
Extra-EU imports (million EUR)	14 250	11 016	10 306	10 032	10 640	10 940	11 754	8 290	10 991	20 721	20 648
Trade balance (million EUR)	-7 886	-4 913	-576	193	-2 267	-538	678	1 639	-85	-825	-5 020
Cover ratio (%)	44.7	55.4	94.4	101.9	78.7	95.1	105.6	119.8	99.2	96.0	75.7

Source: Eurostat, Comext.

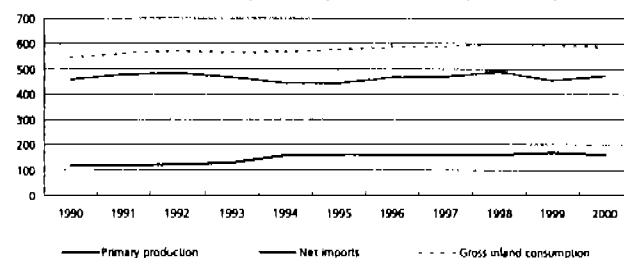
EMPLOYMENT

Employment in the extraction of crude petroleum and natural gas subsector was estimated at 55 800 persons in 2000. Partial SBS data (it should be noted that data are not available for some of the larger Member States) for the two other activities add a further 80 900 persons in the manufacture of refined petroleum products' subsector⁽⁷⁾ and 101 000 persons in the manufacture and distribution of gas subsector⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ D, FI, IRL and A, not available; DK, E, NL, P and S, 1999; B, 1998; FIN, 1997.

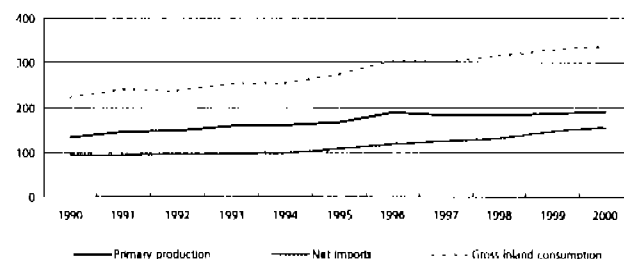
⁽⁸⁾ EL, F, IRL and L, not available; NL and S, 1999; B and UK, 1998.

Figure 1.5

Main indicators for crude oil and petroleum products in the EU (million TOE)


Source: Eurostat, Energy statistics (themeB/urene/es_quant/es_10/es_102a).

Figure 1.6

Main indicators for natural gas in the EU (million TOE)


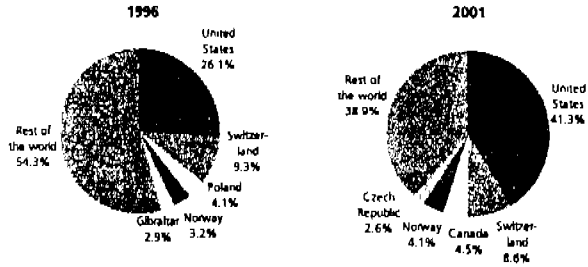
Source: Eurostat, Energy statistics (themeB/urene/es_quant/es_10/es_102a).

EXTERNAL TRADE

The EU is highly dependent on crude oil imports, as 80.4 % of gross inland consumption was covered by net imports in 2000. However, EU production has risen faster than imports during the past decade and as a result the EU's dependency has been reduced somewhat from a high of 84.6 % in 1990. For natural gas, the opposite trend was observed, as net imports accounted for 45.8 % of gross inland consumption in 2000, the highest share recorded throughout the period 1990 to 2000, as imports rose at a faster pace than primary production.

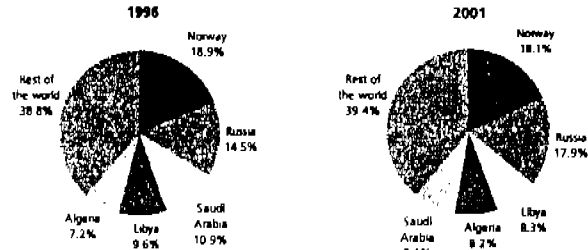
Norway was the most important supplier of crude oil to the EU (23.7 % of the total in 2000), ahead of Russia (16.1 %) and Saudi Arabia (13.8 %). The main suppliers of natural gas were Russia (41.1 % of the total imported volume of gas in 2000), Algeria (29.1 %) and Norway (23.3 %).

Figure 1.7
Crude petroleum and natural gas; services incidental to oil and gas extraction, excluding surveying; refined petroleum products (CPA Division 11 and Group 23.2)
Destination of extra-EU exports



Source: Eurostat, Comext.

Figure 1.8
Crude petroleum and natural gas; services incidental to oil and gas extraction, excluding surveying; refined petroleum products (CPA Division 11 and Group 23.2)
Origin of extra-EU imports



Source: Eurostat, Comext.

Table 1.5
Production and proven reserves of crude oil, 2002

	Production (million tonnes)	Proven reserves (million tonnes) (1)	Production capacity (years) (2)
North America	396.6	27 622	69.6
Canada	109.3	24 559	224.7
United States	287.3	3 062	10.7
Latin America	455.6	15 187	33.3
Mexico	158.3	1 722	10.9
Venezuela	120.3	10 614	88.2
Africa	339.5	50 563	31.1
Algeria	42.3	1 255	29.7
Libya	64.7	4 025	62.2
Nigeria	96.1	3 274	34.1
Western Europe	302.1	2 469	8.2
Norway	156.9	1 400	8.9
United Kingdom	112.0	643	5.7
Eastern Europe	455.0	10 827	23.8
Russia	444.8	10 618	23.9
Middle East	972.4	93 539	96.2
Saudi Arabia	380.8	35 716	93.8
Iraq	101.1	15 348	151.8
Iran	171.8	12 237	71.2
Kuwait	93.0	13 165	141.6
Far East & Pacific	367.3	5 281	14.4
China	169.3	2 490	14.7
Indonesia	55.8	682	12.2
World	3 288.6	165 468	50.9

(1) As of 1 January 2003.

(2) Ratio of reserves divided by production.

Source: CPOD.

Fuentes de información

Bibliografía

- Álvarez-Ossorio, Ignacio. *El miedo a la paz. De la guerra de los seis días a la segunda Intifada*, Madrid, Catarata, 2001, 334 pp.
- -----, "La Unión Europea y el proceso de paz de Oriente Medio" en Roy, Joaquín y Roberto Domínguez Rivera (coords.). *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/UNAM - Plaza y Valdés, 2001, pp. 195-206.
- -----, "El colapso de Oslo: ¿negociaciones o Intifada?" en Álvarez-Ossorio, Ignacio (ed.). *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Madrid, ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2003, pp. 41-68.
- Aybet, Gülnur. *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*, Gran Bretaña, Palgrave, 2001, 232 pp.
- Barbé, Esther. "La PESC: desafíos políticos y límites institucionales" en Barbé, Esther (coord.). *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2000, pp. 107-128.
- Ben Ami, Shlomo. *¿Cuál es el futuro de Israel? Una entrevista de Yves Charles Zarka, Jeffrey Andrew Barashy y Elhanan Yakira*, Madrid, Suma de letras, 2002, pp. 286-370.
- Beneyto, José María y Belén Becerril Atienza. "El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea" en Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez (coords.). *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2001, pp. 85-122.
- Bourrinet, Jacques y Maurice Torrelli. *Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, México, FCE, pp. 11-81.
- Castellot Rafful, Rafael Alberto. *La Unión Europea. Una experiencia de integración regional*, México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 37-65.
- Chanona Burguete, Alejandro. "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional" en Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera. *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, FCPyS/UNAM - Plaza y Valdés, 2000, pp. 161-175.

- -----, "Teorías de la integración regional: ¿existe una perspectiva comparada entre la UE y el T.LCAN?" en Roy, Joaquín; Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (coords.). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp. 79-91.
- Christiansen, Thomas. "European and regional integration" en Baylis, John and Steve Smith. *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, second edition, pp. 494-517.
- Comisión Europea. *La Unión Europea y el mundo*, serie Europa en movimiento, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001, 35 pp.
- Convención Europea. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003. Presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003, pp. 191-202 y 307-309.
- Dajani, Ahmad S. "Conflit du Proche-Orient et Dialogue Euro-Arabe: la position de la partie Arabe" en Bourrinet, Jacques (dir.). *Le Dialogue Euro-Arabe*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1979, pp. 95-113.
- De la Serre, Françoise. "Conflit du Proche-Orient et Dialogue Euro-Arabe: la position de l'Europe des Neuf" en Bourrinet, Jacques (dir.). *Le Dialogue Euro-Arabe*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, 1979, pp. 79-93.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, USA, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999, pp. 205-309 y 508-529.
- Domínguez Rivera, Roberto. *Cooperación e integración en la organización regional europea*, México, FCPyS/UNAM, serie cuadernos de estudios regionales, 2000, 62 pp.
- ----- y Rafael Velázquez Flores. "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea" en Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera.

- Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, FCPyS/UNAM - UQRoo - Plaza y Valdés, 2000, pp. 251-269.
- Doughert, James E. y Robert L. Pfaltzgraff. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 443-480.
 - “El callejón sin salida de Oriente Próximo” en *Le Monde Diplomatique, edición española. Geopolítica del caos*, Barcelona, Temas de debate, 2000, pp. 73-90.
 - Estay, Jaime y Héctor Sotomayor. *El desarrollo de la Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina*, México, IIE/UNAM, 1992, pp. 19-76.
 - Feliu, Laura y Mónica Salomón. “La dimensión sur de la UE: políticas para el mediterráneo” en Barbé, Esther (coord.). *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2000, pp. 191-218.
 - Fernández Licsa, Carlos R. *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 250-271.
 - Fontaine, Pascal. *Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*, serie documentación europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, 43 pp.
 - Forster, Anthony and William Wallace. “Common Foreign and Security Policy: A New Policy or Just a New Name?” en Wallace, Helen et William Wallace. *Policy-Making in the European Union*, New York, Oxford University Press, 1996, pp. 411-435.
 - Ginsberg, Roy H. *The European Union in International Politics*, USA, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2001, pp. 21-43, 105-179 y 281-283.
 - González Ferrín, Emilio. *El diálogo euro-árabe: la Unión Europea frente al sistema regional árabe*, Madrid, AECI, 1997, pp. 17-80, 213-276 y 311-326.
 - Haas, E. B. *The Uniting of Europe: Political Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Cal., 1968, pp. 16-19, 286-289, 291-294, 296-297 y 317 en O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 195-200.
 - Hancock, M. Donald y B. Guy Peters. “The Institutions of European Government” en Hancock, M. Donald et all. *Politics in Western Europe*, New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1993, pp. 474-490.

- Howell, Kerry E. *Discovering the Limits of European Integration: Applying Grounded Theory*, New York, Nova Science Publishers Inc., 2000, pp. 4-24 y 49-82.
- Ibryamova, Nuria V. y Roberto Domínguez Rivera. "La Regionalización de (las) Europa (s)" en Arroyo Pichardo, Graciela y Alfredo Romero Castilla (coords.). *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio*, México, FCPyS/UNAM, 2002, pp. 127-145.
- Keohane, R. O. and S. Hoffmann. "Conclusions: Community Politics and Institutional Change" en Wallace, W. (ed.). *The Dynamics of European Integration*, London, 1990, pp. 277-281, 285, 287-289 y 293-296 en O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 287-292.
- Khader, Bichara. *Los hijos de Agenor. Europa y Palestina desde las cruzadas hasta el siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 263-673.
- Laffan, Brigid. *Integration and Cooperation in Europe*, New York, Routledge, 1992, pp. 146-177.
- Larres, Klaus. "Relaciones internacionales y de seguridad en Europa" en Fulbrook, Mary. *Europa desde 1945*, Oxford. Oxford University Press, 2001, traducción Editorial Crítica, Barcelona, 2001, pp. 204-257.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J Liñán Noguera. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGrawHill, 1999, pp. 357-376.
- Mariscal, Nicolás. *Teorías políticas de la integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 17-41, 131-179 y 201-225.
- Mitrany, David. "A Working Peace System" (1943), reprinted in P. Taylor and A. J. R. Groom (eds.). *The Functional Theory of Politics*, London, 1975, pp. 123-129 y 131-132 en O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 191-195.
- Moravcsik, A. "Negotiation the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community" *International Organization*, vol. 45, 1991, pp. 19-21, 42-48 y 54 en O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 292-296.

- ----- . "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach" *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 473-474, 482 y 517-519 en O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 297-300.
- Morata, Francesc. *La Unión Europea. Procesos políticos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1999, pp. 19-92, 103-132 y 365-383.
- Moratinos, Miguel Ángel. "El Cuarteto de Oriente Próximo: el papel de la UE y la implicación de la comunidad internacional en el conflicto" en Álvarez-Ossorio, Ignacio (ed.). *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Madrid, ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2003, pp. 257-268.
- ----- . "El Documento Moratinos", Tabla, enero de 2001 en Álvarez-Ossorio, Ignacio (ed.). *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los Acuerdos de Oslo a la Hoja de Ruta*, Madrid, ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2003, pp. 426-439.
- Nieto Solís, José Antonio. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI de España, 1998, pp. 3-87 y 135-147.
- ----- . *La UE. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide, 2001, pp. 65-88.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Union*, Gran Bretaña, Macmillan, 1994, pp. 85-265 y 391-405.
- O'Neill, Michael. *The Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 3-144.
- Patten, Chris. "Una Política Exterior Común para Europa" en Roy Joaquín y Roberto Domínguez Rivera. *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/UNAM - Plaza y Valdés, 2001, pp. 25-30.
- Porcel Quero, Gonzalo. "Las instituciones de la Unión Europea y la toma de decisiones" en Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera (coords.). *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, FCPyS/UNAM - UQRoo - Plaza y Valdés, 200, pp. 177-204.
- Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*, Gran Bretaña, Palgrave, 2000, pp. 1-73 y 130-156.

- Rossell, Mauricio y Pedro Aguirre. *La Unión Europea. Evolución y perspectivas*, México, Diana, 1994, pp. 9-122.
- Roy, Joaquín. "La Unión Europea: historia, instituciones, políticas" en Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera (coords.). *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, México, FCPyS/UNAM - UQRoo - Plaza y Valdés, 200, pp. 133-160.
- -----, "Ensalada de Niza: la reforma institucional" en Roy, Joaquín y Roberto Domínguez Rivera, *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/UNAM - Plaza y Valdés, 2001, pp. 67-85.
- -----, "El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)" en Roy Joaquín y Roberto Domínguez Rivera. *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS/UNAM - Plaza y Valdés, 2001, pp. 127-146.
- Segura, Antoni. "Israel y Palestina, entre la guerra y la paz" en Ortiz, Javier (ed.). *¡Palestina existe!*, Madrid, Foca, 2002, pp. 121-193.
- Stephen, George. *Politics and Policy in the European Community*, New York, Oxford University Press, 1991, second edition, pp. 19-34 y 218-224.
- Truyol y Serra, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 35-150.
- Voyanne, Bernard. *Historia de la idea europea*, México, Editorial Labor, 1970, pp. 165-234.
- Wallace, Helen. "The Institutions of the EU: Experience and Experiments" en Wallace, Helen et William Wallace. *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 37-68.

Hemerografía

- "Ana Palacio intenta impulsar la Hoja de Ruta en sus contactos con Ramala y Jerusalén", *El País*, 29 de mayo de 2003.
- "Avala UE a Premier Qorcia", *Reforma*, 9 de septiembre de 2003.

- Boniface, Pascal. "Política exterior y de defensa. Hacia el fin de la ambigüedad" en *Vanguardia Dossier. Qué quiere ser Europa*, núm. 6, abril-junio 2003, Barcelona, pp. 55-61.
- "Censura UE agresiones a palestinos", *Reforma*, 19 de noviembre de 2003.
- Chanona Burguete, Alejandro. "Una reconstrucción de las teorías de la integración y el problema de la integración económica formal entre México y Estados Unidos" en *Relaciones Internacionales*, núm. 60, octubre-diciembre, 1993, México, FCPyS/UNAM, pp. 87-94.
- ----- . "Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional" en *Relaciones Internacionales*, núm. 51, mayo-agosto, 1991, México, FCPyS/UNAM, pp. 18-24.
- ----- . "Federalismo, regionalismo y el principio de subsidiaridad" en *Relaciones Internacionales*, núm. 82, enero-abril 2000, México, FCPyS/UNAM, pp. 11-15.
- "Francia propone la creación de una fuerza europea de interposición", *El País*, 26 de junio de 2003.
- Hughes, Kirsty. "¿Qué Constitución para la UE ampliada?" en *Vanguardia Dossier. Qué quiere ser Europa*, núm. 6, abril-junio 2003, Barcelona, pp. 20-27.
- "Israel considera antisemitas los datos del Eurobarómetro sobre el temor a su política", *El País*, 4 de noviembre de 2003.
- Kahhat, Farid. "¿Hacia dónde conduce la Hoja de Ruta?", *Reforma*, 11 de junio de 2003.
- Khader, Bichara. "Los palestinos: un pueblo martirizado por la Historia" en *Vanguardia Dossier. Los palestinos*, núm. 8, octubre-diciembre 2003, Barcelona, pp. 6-17.
- "Lanzan emisora israelí-palestina", *Reforma*, 29 de julio de 2003.
- Marín Guzmán, Roberto. "La ocupación militar israelí de Cisjordania y Gaza: de la Guerra de los Seis Días a la Declaración de Principios (1967-1993)" en *Relaciones Internacionales*, núm. 87, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS/UNAM, pp. 99-118.
- "Quiere Israel que EU supervise plan de paz", *Reforma*, 27 de mayo de 2003.

- “Reitera llamadas que no aceptará cese al fuego; presiona la UE”, *Reforma*, 21 de junio de 2003.
- “Reprende la UE a Arafat”, *Reforma*, 17 de octubre de 2003.
- Sierra Kobeh, Ma. de Lourdes. “Las negociaciones de paz y el surgimiento de una nueva Intifada” en *Relaciones Internacionales*, núm. 87, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS/UNAM, pp. 85-97.
- Solana, Javier. *Una Europa segura en un mundo mejor*, Consejo Europeo, Tesalónica, 20 de junio de 2003, 16 pp.
- “Solicita Israel a la UE participación neutral”, *Reforma*, 22 de julio de 2003.
- Triantafyllou, Dimitris. “¿Qué gobiernos para Europa?” en *Vanguardia Dossier. Qué quiere ser Europa*, núm. 6, abril-junio 2003, Barcelona, pp. 29-31.
- Wessels, Wolfgang y Udi Dierichs. “¿Qué quiere ser Europa? La paradoja de la fuerza y la debilidad” en *Vanguardia Dossier. Qué quiere ser Europa*, núm. 6, abril-junio 2003, Barcelona, pp. 8-17.

Fuentes de información electrónicas

- *Acción Común 96/676/PESC, aprobada por el Consejo en arreglo al artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio*, DO L 315, 4 de diciembre de 1996, Boletín UE 11-1996 punto 1.4.84 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9611/p104084.htm#anch0285>.
- *Acción Común 2002/965/PESC*, DO L 184, 23.7.2003, Boletín UE 03-07 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/0307/p745680.htm#anch0285>.
- “Apoya UE a nuevo gobierno palestino”, *Reforma*, 30 de abril de 2003 en <http://www.reforma.com/internacional/articulo/290296/default.htm>.
- “Aznar reclama a israelíes y palestinos medidas de confianza urgentes para salir de la crisis”, *El País*, 15 de febrero de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.htm?anchor=elpepiint&xref=20010215elpepiint_5&type=Tes&date=20010215.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Papel de la Unión Europea en el proceso de paz y asistencia futura en Oriente Medio*, COM (97) 715, Boletín UE 1/2 –1998 punto 1.4.93 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/cs/9801/p104093.htm#anch0359>.
- *Conclusiones del Consejo sobre la ayuda futura a Cisjordania y a la franja de Gaza*, Boletín UE 11-1998 punto 1.3.89 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9811/p103087.htm#anch0261>.
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo*, Bruselas, 21 de marzo de 2003, Boletín UE 3-2003 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200303/i1046.htm#anch0028>.
- Consejo de la Unión Europea, *Common Foreign and Security Policy/European Security and Defense Policy* en <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=es>.
- *Consejo Europeo extraordinario de Berlín, conclusiones de la presidencia*, Boletín UE 3-1999 en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9903/i1042.htm#anch0055>.
- *Consejo Europeo de Sevilla, conclusiones de la presidencia*, anexo IV, Boletín UE 6-2002 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200206/i1032.htm#anch0055>.
- *Consejo Europeo de Bruselas. Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. DOC/03/5 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200310/i1027.htm#anch0034>.
- Daniel, Jean. "Israel, Palestina: una misión para Europa", *El País*, 27 de abril de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.htm?anchor=elpepiopi&xref=20010427elpepiopi_8&type=Tcs&date=20010427.
- Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, *The EU & the Middle East: Position & background* en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/faq/index.htm.
- *Decisión 97/475/PESC del Consejo, por la que se prorroga la acción común 96/676/PESC, relativa al nombramiento de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo*, DO L 205, 31 de julio de 1997, Boletín UE 7/8-1997 punto 1.4.117 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9707/p104117.htm#anch0312>.

- *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones palestinas*, Roma, 21 de enero y Bruselas 22 de enero de 1996, Boletín UE 1-1996 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9601/i1022.htm#anch0054>.
- *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Palermo, 10 de marzo de 1996, Boletín UE 3-1996 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9601/p104117.htm#anch0353>.
- *Declaración del Consejo Europeo sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Bruselas, junio de 1996, Boletín UE 6-1996 puntos I.22.1-8 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9606/i1022.htm#anch0045>.
- *Declaración de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Luxemburgo, 1 de octubre de 1996, Boletín UE 10-1996 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9610/p104072.htm#anch0287>.
- *Declaración de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Florencia, diciembre 1996, Boletín UE 12-1996 anexo IV en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9612/i1038.htm#anch0102>.
- *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la decisión del gobierno israelí de aprobar planes de construcción para Har Huma/Yebel Abu Ghneim*, Boletín 1/2-1997 punto 1.3.12 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9701/p103098.htm#anch0301>.
- *Declaración de la Unión Europea sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, Viena y Bruselas, 26 de octubre de 1998, Boletín UE 10-1998 punto 1.3.17 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/cs/9810/p103017.htm#anch0213>.
- *Declaración de la Presidencia hecha en nombre de la Unión Europea sobre Oriente Medio*, Bruselas, 26 de octubre de 2001, Boletín UE 10-2001 punto 1.6.17 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200110/p106017.htm#anch0251>.
- “El periodo negociador aún no está agotado”, *El País*, 22 de enero de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010122elpepiint_7&ty pes=Tes&date=20010122.
- *EU to Support Reform of Palestinian Authority with New Forms of Aid*, Bruselas, 30 de abril de 2003 en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/IP/03/607.htm.

- *EU Supports Historic Energy Agreement between Israel and Palestinian Authority*, Bruselas, 2 de diciembre de 2003 en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/IP/03/1645.htm.
- *European Commission Welcomes Quartet's Presentation of the Middle East Road Map*, Bruselas, 30 de abril de 2003 en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/IP/03/612.htm.
- “Europa y EEUU se movilizan por la paz en Oriente Próximo”, *El País*, 21 de mayo de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepipor&xref=20010521elpepipor_11&type=Tes&date=20010521.
- “Europa sabe mejor que EEUU que no hay una solución militar”, *El País*, 22 de abril de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.htm?anchor=elpepiint&xref=20020422elpepiint_15&typos=Tes&date=20020422.
- “El Cuarteto en Madrid”, *El País*, 11 de abril de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20020411elpepiopi_2&type=Tes&date=20020411.
- “EEUU y la UE sostienen que los ataques mina la reanudación del proceso de paz”, *El País*, 5 de agosto de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.htm?anchor=elpepiint&xref=20020805elpepiint_4&type=Tes&date=20020805.
- “El ‘choque de civilizaciones’ tras el 11-S acapara el diálogo curomediterráneo”, *El País*, 29 de mayo de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020529elpepiint_17&typos=Tes&date=20020529.
- “Europa y los países islámicos combaten la amenaza del choque de civilizaciones”, *El País*, 13 de febrero de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020213elpepiint_7&typos=Tes&date=20020213.
- “La presidencia danesa de la Unión Europea ‘aparca’ la conferencia de paz para Oriente Próximo”, *El País*, 1 de julio de 2002 en

http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020701elpepiint_2&type=Tes&date=20020701.

- “La UE califica de ‘inaceptable’ el bloqueo de la comisión”, *El País*, 1 de mayo de 2002 en
http://www.elpais.es/articulo.htm?anchor=elpepiint&xref=20020501elpepiint_3&type=Tes&date=20020501.
- “La UE se divide sobre la Corte Penal Internacional”, *El País*, 1 de septiembre de 2002 en
<http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020901elpepiint:1&type=Tes&date=20020901>.
- “La UE intenta consolidar su papel mediador en la región”, *El País*, 21 de mayo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010521elpepiint_2&type=Tes&date=20010521.
- “La UE pide a Sharon que anule el bloqueo de las ciudades palestinas”, *El País*, 14 de marzo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&type=&ref=20010314elpepiint_20&type=Tes&date=20010314.
- “La UE alerta sobre el posible fin del gobierno de Arafat”, *El País*, 14 de febrero de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010214elpepiint_11&type=Tes&date=20010214.
- “Los Quince apoyan el plan de paz árabe para Oriente Próximo”, *El País*, 6 de mayo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010506elpepiint_6&type=Tes&date=20010506.
- “Los europeos no están de acuerdo con Bush en exigir el relevo de Arafat”, *El País*, 28 de junio de 2002 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020628elpepiint_14&type=Tes&date=20020628.

- Lamy, Pascal. “Por un nuevo contrato entre la UE y el Mediterráneo”, *El País*, 29 de mayo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010529elpepiint_19&type=Tes&date=20010529.
- *Llamamiento de la Unión Europea a favor de la paz en Oriente Medio*, Brusclas, junio de 1997, Boletín UE 6-1997 anexo III en
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9706/p000607.htm#anch0628>.
- Laursen, Finn. *Theories of European Integration*, Background Paper for Lecture on “European Integration: GAT and Why?” at the Graduate Institute of European Studies, Tamkang University, Taipei, Taiwan, March 2002, 19 pp en
<http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/theoriesofeuropeanintegration.pdf>.
- Menéndez Del Valle, Emilio. “Fallos en la cooperación euromediterránea”, *El País*, 17 de marzo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010317elpepiint_11&type=Tes&date=20010317.
- Moïns, Dominique. “Europa y el conflicto de Oriente Próximo”, *El País*, 20 de abril de 2002 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010420elpepiint_20&type=Tes&date=20010420.
- Moratinos, Miguel Ángel. “Verdades y mentiras de la crisis israelo-palestina”, *El País*, 2 de junio de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20010602elpepiopi_9&type=Tes&date=20010602.
- *On the Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip*, Brusclas, 23 de octubre de 1995, COM (95) 505 final en
http://europa.eu.int/comm/external_relations/middle_east/95/505.
- “Peres asegura que Israel no construirá nuevos asentamientos”, *El País*, 31 de mayo de 2001 en
http://www.elpais.es/articulo.html?xref=20010531elpepiint_4&anchor=elpepiint&type=Tes&date=20010531.

- “Piqué pide a los palestino que traten de contener la violencia contra Israel”, *El País*, 24 de abril de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010424elpepiint_13&types=Tes&date=20010424.
- *Reglamento (CE) núm. 1488/96 del Consejo relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (programa MEDA)*, DO L 189, 30 de julio de 1996, Boletín 7/8-1997 punto 1.4.105 en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/cs/9607/p104105.htm#anch0348>.
- “Solana: ‘la UE apoya a los líderes legítimamente elegidos’”, *El País*, 27 de junio de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20020626elpepiint_3&types=Tes&date=20020626.
- “Solana destaca que EEUU, Europa y la ONU trabajan por primera vez juntos por la paz”, *El País*, 22 de mayo de 2001 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiint&xref=20010522elpepiint_4&types=Tes&date=20010522.
- *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea* en http://europa.eu.int/curlex/cs/search/search_treaties.html.
- World Bank, *Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis – An Assessment*, working paper, 31/03/ 2002 en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/000094946_02101004010263/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Zaldívar, Carlos Alonso. “Ahora o nunca”, *El País*, 19 de agosto de 2002 en http://www.elpais.es/articulo.html?anchor=elpepiopi&xref=20020819elpepiopi_9&types=Tes&date=20020819.