



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea y el Acuerdo Nuclear con Irán.

Sanciones y cooperación internacional, 2017-2018.

Puebla, Puebla. Septiembre, 2024

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta: Ana Isela Hernández Severiano

Matrícula: 201521266

Director de tesis: Dr. Juan Pablo Prado Lallande

Asesoras de tesis: Dra. María Patricia Moreno Rosano, Mtra. Marcela Álvarez Pérez

Agradecimientos

En primer lugar, doy gracias a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por abrirme sus puertas y por las herramientas brindadas para mi formación como profesionista y persona, y a sus distintas instancias, en particular a la otrora Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por ser un hogar durante mis años de licenciatura. Me siento profundamente orgullosa de llamarla mi alma máter.

Hago especial énfasis en mi agradecimiento al Dr. Juan Pablo Prado Lallande, por la dirección de este trabajo, pero sobre todo por su inconmensurable compromiso, respaldo y paciencia durante el proceso, particularmente para llevarlo a cabo a la par de haberme adentrado a la vida laboral. Sin su conocimiento, guía y acompañamiento no habría podido obtener este resultado.

A las profesoras especialistas que han tenido a bien acompañarme como parte del sínodo para la defensa de esta investigación: infinitas gracias por su confianza y su tiempo.

Quiero expresar gratitud absoluta a mis profesores y profesoras de licenciatura, por transmitirme su conocimiento y experiencia, como internacionalista me comprometo a honrar su loable labor. En especial, agradezco al Dr. Guillermo Alberto Rodríguez Ortiz, profesor, tutor, mentor, amigo incondicional; al Mtro. Rafael Priesca Mastretta, por hacerme consciente de mi propio talento, sus palabras las llevaré conmigo siempre, y a la Mtra. Evangelina Mendoza Corona, por otorgarme un espacio seguro y alentarme a cada momento.

Agradezco a mi equipo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, quienes han sido mi familia en medio de este proceso, y han colaborado con la elaboración de mi tesis al darme herramientas para expandir mis horizontes y superarme. Servir a mi país desde esa trinchera ha sido un privilegio y mi mayor orgullo.

A mi familia y a mis seres queridos, a quienes estas líneas no son suficientes para nombrar, y quienes me han brindado su amor, amistad y han decidido acompañarme en cada logro y en cada reto sin importar lo difícil que pueda ser, nunca encontraré palabras suficientes para agradecerles por ser mi soporte y no dejarme caer.

Finalmente, agradezco a mi padre, Christian Ricardo Hernández Mazariago, a mi madre, Rosa Isela Severiano García y a mi hermano, Cristian Yahir Hernández Severiano, por su amor y comprensión infinitos. El esfuerzo y sacrificio que ustedes han hecho por y para mi proceso formativo es la razón por la que estoy aquí hoy, mi principal motor y la mayor motivación de mi existencia.

A Hunter y a Odín, gracias por ser fuente de vida.

Índice

Introducción	4
Capítulo 1. Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: Mecanismo de cooperación y posicionamiento	13
<i>1.1. Política exterior de la Unión Europea y el surgimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>14</i>
<i>1.2. Tópicos principales en la agenda de la UE y sus retos en relación con el panorama internacional</i>	<i>37</i>
<i>1.3. La política exterior de la UE a la luz de las Teorías de las Relaciones Internacionales</i>	<i>53</i>
Capítulo 2. Relaciones Estados Unidos – Unión Europea, 2017-2018: Populismo Norteamericano vs Europeísmo	68
<i>2.1. Unión Europea y Estados Unidos: ¿de socios a rivales? historia en vilo</i>	<i>69</i>
<i>2.2. Donald Trump y su proyecto de nación como parteaguas de una Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea más independiente</i>	<i>90</i>
<i>2.3. El papel de las relaciones franco - germanas y el “proyecto de refundación de Europa</i>	<i>102</i>
Capítulo 3. Acuerdo Nuclear con Irán: Estudio, controversias y nueva imagen internacional de la Unión Europea ante la postura de Estados Unidos en el tema	118
<i>3.1. Acuerdo Nuclear del 15 de julio de 2015 entre el G5 + 1 e Irán: Dilema de confianza y buena voluntad</i>	<i>120</i>
<i>3.2. Controversias alrededor del Acuerdo Nuclear a partir de la salida de los Estados Unidos y la ratificación por parte de la Unión Europea</i>	<i>127</i>
<i>3.3. Postura y motivación de la UE dentro del conflicto: Cambios tangibles originados por el caso JCPOA en la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>131</i>
<i>3.4. Perspectiva de la Unión Europea en los debates en materia nuclear y su liderazgo en el plano de las sanciones</i>	<i>136</i>
<i>3.5. ¿Nueva imagen internacional de la Unión Europea? Posturas y posibles escenarios futuros</i>	<i>146</i>

Conclusiones y consideraciones finales.....	156
--	------------

Referencias	169
--------------------------	------------

Índice de figuras

1. Cuadros

- Cuadro 1. Antecedentes de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea	18
- Cuadro 2. Acción exterior en el Tratado de Lisboa	31
- Cuadro 3. Fechas establecidas en el JCPOA para su aplicación	124

2. Tablas

- Tabla 1. Aspectos de las construcciones del rol doméstico de Francia y Alemania a finales de 1950 y hasta mediados de 1990	104
--	-----

3. Gráficas

- Gráfica 1. Alineación de terceros países a las sanciones impuestas por la UE	139
- Gráfica 2. Alineación de terceros países a las sanciones impuestas por la UE de acuerdo al porcentaje	140

Introducción

La Unión Europea (UE) representa el mayor ejemplo de integración económica y política de la edad contemporánea (Arévalo y Arévalo, 2005). La cooperación en distintos rubros entre los Estados ha generado a la UE la necesidad de crear instituciones que la regulen y le permitan una estructura de organismos internos de carácter supranacional e intergubernamental.¹ El fin de estos organismos es cumplir con los objetivos y valores planteados, como la libertad, la igualdad y la democracia, así como aspectos económicos, políticos, sociales, medioambientales, y recientemente, las acciones conjuntas en materia de política exterior (EUR-Lex, 2010).

El Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, también conocido como Tratado de la UE, estableció de manera formal la ruta para los asuntos referentes a la política exterior entre los miembros y cómo se relacionaría la alianza con el resto de la comunidad internacional. Este no estableció un organismo que representara a la UE como bloque en el exterior, pero sí sentó las primeras bases para una acción en conjunto, denominada *Política Exterior y de Seguridad Común* (EUR-Lex, 2010).

La Política Exterior de Seguridad Común (PESC) se estableció como una directriz para regular a los Estados en sus acciones externas y se conforma por acuerdos de acción conjunta para representar a la UE como un solo ente al exterior (Barbé y González, 2002).²

La UE desarrolla mecanismos e instrumentos políticos para incrementar el papel de la PESC y su propia capacidad de acción como una sola entidad en la esfera internacional, enfocándose en distintas regiones del mundo (Sandoval, 2012).

De acuerdo a los artículos J.1 a J.18, los objetivos de la PESC 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

¹ Entiéndase el primer término como la toma de decisiones a través de un órgano superior a los gobiernos Estatales, a diferencia del segundo, que sencillamente consta de una dinámica de toma de decisiones entre los mismos (Negro, 2013).

² Esta última representa un ámbito de acción y cooperación política de naturaleza intergubernamental entre los Estados miembros, que se ha desarrollado en la UE y que ha generado cambios tanto en los Estados como en el mismo proceso de integración.

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” (Barbé y González, 2002).

Con base en lo previamente referido, y al aumentar de forma gradual la presencia y peso político de la UE en el panorama internacional, en 2007 se firmó el Tratado de Lisboa³, con el cual se modifican tanto el Tratado de la UE como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Su principal objetivo fue la creación de un nuevo orden de organización para fomentar un mayor control parlamentario y de responsabilidad democrática.

Este Tratado cuenta con cuatro apartados sobre las alteraciones jurídicas y de acción, dentro de las cuales se creó la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de gestionar la agenda diplomática y los lineamientos de política exterior de la UE en la actualidad (UE, 2009). El accionar de la UE dentro de esta política, es regido por el Consejo Europeo, y de ella desprenden áreas de trabajo específicas en ciertos rubros o regiones.⁴

El nuevo contexto en la UE, al reformar elementos de los documentos constitutivos y estrategias de política exterior, generó cambios dentro de la agenda internacional. Tal es el caso de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), la cual se puede definir como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991). El dinamismo y la

³ Previo a este, y después del Tratado de Maastrich, se firmó el Tratado de Ámsterdam, en 1997 y el Tratado de Niza en 2001, con el objetivo de preparar a la UE para la incorporación de futuros miembros y para la adaptación de estos mismos una vez dentro, respectivamente. Esto fue un gran precedente para detectar las necesidades que, posteriormente, el Tratado de Lisboa cubriría.

⁴ Dichas áreas se presentan con una de las innovaciones del Tratado de Lisboa, ya que se constituyen por representaciones al exterior de la región del mundo correspondiente, y son vigiladas y coordinadas por el SEAE, que funge como servicio diplomático de la Unión.

interacción en materia de cooperación internacional enfocada al desarrollo, depende en gran parte del contexto histórico que se presente y parte del accionar de sus actores y sus intereses políticos y solidarios, a través de lo cual se pueden medir las repercusiones que esto tiene en el escenario internacional (Prado, 2015a).

La CID es un instrumento de política exterior para aquellos Estados que pretenden mantener un estatus relevante en el sistema internacional dentro del contexto que se presente, a través de “acciones a favor del bienestar social y económico de cierto país”. (Prado, 2015b, p. 52) y actualmente enfrenta múltiples retos. Sin embargo, la CID funge como instrumento principal en la relación de la UE con muchos extremos del mundo.⁵

Otro de los elementos clave para entender el contexto de la PESC frente a los retos que se presentaron para la UE a partir periodo presidencial de Donald Trump, es el concepto de *gobernanza*, concepto de Relaciones Internacionales que, según la Universidad de Oxford, se define de la siguiente manera:

Gobernanza es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común” y porque “es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Ello incluye instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, así como arreglos formales e informales que las personas o las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses (Universidad de Oxford, 1995).

Por años, dentro de la gobernanza a nivel global, la dirección estuvo influenciada por el accionar del gobierno estadounidense, adoptando distintas posturas y fungiendo como un actor relevante y activo en las relaciones internacionales. Con el proyecto de nación

⁵ Uno de los retos a mencionar, es lo referente a la securitización, ya que este concepto permea el accionar de los actores en el sistema, al basar sus estrategias en elementos que lejos de contribuir al desarrollo, generan un ambiente hostil, que evita que esta se desarrolle como tal (Prado y Ochoa, 2008).

presentado por Donald Trump, se priorizó el bienestar nacional de Estados Unidos,⁶ dejando de lado asuntos internacionales, cuyo liderazgo ha sido adoptado por la UE, en razón de ser otro actor de peso.

Al contextualizar acerca de la relación UE-Estados Unidos, en 1947–1948, una serie de acontecimientos causaron que los países de Europa occidental se preocuparan por su seguridad física y política, y que Estados Unidos se involucrara más estrechamente en los asuntos europeos. En marzo de 1947, tras la Segunda Guerra Mundial, se firmó el Programa de Recuperación Europea (Plan Marshall) (Marshall, s. f.), auspiciado por Estados Unidos y que tenía como finalidad brindar ayuda económica y financiera a cualquier país que así lo necesitara.⁷

Anteriormente, con la llegada del Tratado de Bruselas, en 1948, se sentaron las primeras bases de la Alianza Transatlántica, que desembocarían más tarde en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Con la tarea de realizar lo necesario para mantener o establecer la paz, el Tratado de Washington fue firmado por 12 países de ambos lados del Atlántico el 4 de abril de 1949 (OTAN, 2022). Ha sido en el marco de este acuerdo de cooperación que la dinámica de la política exterior estadounidense se ha mantenido en sintonía con los intereses europeos, pero el panorama cambió totalmente.

Durante años, y además de la OTAN, las relaciones entre la UE y Estados Unidos han sido muy estrechas. Con distintos acuerdos de cooperación trasatlántica, se reforzaron los lazos ante un discurso que pregonó valores en común. Ambos actores pertenecen a Organizaciones Internacionales y, además, el país norteamericano colabora de cerca con la mayoría de los países miembros de la UE.

En materia comercial, la UE y Estados Unidos, con más de 800 millones de habitantes, son los mayores socios del mundo en materia de comercio e inversión (Gobierno de España, 2019). A nivel mundial, estas dos áreas representan conjuntamente alrededor de una tercera parte del comercio y más de la mitad del PIB (Gobierno de España, 2019). La

⁶ Cabe recalcar que esto también se puede analizar a partir de acontecimientos como la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre cambio climático en 2017 y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2018, dejando entrever que el multilateralismo perdió peso sobre los intereses nacionales.

⁷ Con esto comenzaba la polarización del Sistema Internacional ante un occidente capitalista y una Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que más tarde devendría en los conflictos suscitados en la Guerra Fría.

cúspide de esta cooperación comercial se presentó en 2013, con el inicio de las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP).

Se celebraron 15 rondas de negociación de la Asociación citada, pero en 2016 fueron suspendidas, gracias a que, apelando a razones de seguridad nacional, Estados Unidos elevó una tasa arancelaria del 10% a todas las importaciones de aluminio y de otra del 25% para el acero, aplicables a la UE⁸, la cual, en respuesta, y a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), impuso aranceles adicionales a los productos importados por Estados Unidos (Gobierno de España, 2019). Tras esto, y ante la expectativa de la llegada de Donald Trump, surgieron las predisposiciones sociales, y el discurso populista captó la atención de la UE en relación con tomar las medidas preventivas necesarias.

En 2017, Trump tomó protesta como el nuevo presidente de Estados Unidos, actuando desde el primer día con fidelidad a las propuestas planteadas desde su campaña (ACA, 2019). Su política proteccionista se evidenció tanto a nivel comercial como en acciones de política exterior, por ejemplo, el veto a la entrada de refugiados e inmigrantes procedentes de siete países de mayoría musulmana en su primera semana de gobierno. Como consecuencia, la UE comenzó a gestionar desde dentro el realizar las configuraciones necesarias para hacer frente a esta situación.

Debido a sus acciones, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, calificó a Donald Trump y a Estados Unidos como una "amenaza para la UE", y lo comparó con casos como el de China, Rusia o el islam radical. Llamó "demagogo" al presidente norteamericano y adoptó un discurso más cercano a los miembros de la UE, pidiendo a los europeos que se levanten "para defender su dignidad" (Consejo Europeo, 2017).

Haciendo referencia de nueva cuenta a las relaciones comerciales, el 25 julio de 2018, se celebró una reunión entre el presidente Donald Trump y el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en Washington DC (Malagón, 2018). Un día previo a la

⁸ Dichos aranceles generarían un impacto significativo ya que uno de los principales ejes de cooperación entre estos dos actores es el sector automotriz.

reunión, Donald Trump publicó desde su cuenta de Twitter (medio que se puede deducir es de su preferencia por su constante actividad a través de este) lo siguiente:

La Unión Europea (UE) viene mañana a Washington a negociar un acuerdo comercial. Tengo una idea para ellos. ¡Tanto EEUU como la UE suprimimos todos los aranceles, restricciones y subsidios! ¡Eso sería finalmente comercio libre y justo! (Trump, D. (2018). Publicación de Twitter. 24 de julio de 2018, 8:08 pm).

Con la declaración anterior, nuevamente se pudo apreciar una conducta hostil, incluso dentro del marco de un diálogo de cooperación. Ya una década atrás Washington acusó a Bruselas de otorgar subsidios indebidos a la compañía Airbus, los cuales habrían causado pérdidas multimillonarias a la empresa estadounidense Boeing. En 2011, la UE puso fin a esas ayudas, pero Estados Unidos mantuvo la denuncia y en mayo de 2018, la OMC señaló que la UE no cumplió con poner fin a los subsidios, y autorizó a Washington para aplicar medidas compensatorias (BBC News, 2019b).

A pesar de ello, de la reunión de julio del mismo año devino un acuerdo para “poner fin a la guerra comercial” cuyos puntos principales fueron en primera instancia eliminar todos los aranceles, barreras no arancelarias y subsidios en productos industriales; en segundo lugar, se acordó la reducción de barreras al comercio en productos químicos y médicos; como tercer punto, se estipuló reforzar la cooperación energética; por último, se estableció la cooperación para la protección de las empresas en cuestiones de prácticas empresariales desleales (EITB, 2018).

A pesar de los avances significativos en el diálogo, y la esperanza de retomar las negociaciones de TTIP, un año después, Donald Trump publicó, el 9 de abril de 2019, a través de su cuenta de Twitter nuevamente, su intención de modificar las condiciones de su relación con la UE:

La Organización Mundial de Comercio considera que los subsidios de la Unión Europea a Airbus han impactado negativamente a los Estados Unidos, ¡lo que

ahora colocará aranceles en \$ 11 mil millones de productos de la UE! La UE ha aprovechado los EE.UU. en el comercio durante muchos años. ¡Pronto se detendrá! (Trump, D. (2019). Publicación de Twitter. 9 de abril de 2019, 7:34 am).

Al margen de los asuntos económicos, y utilizando un método similar en cuestiones de seguridad, Trump llamaba constantemente a la UE a tener una participación más efectiva en conflictos como el de Siria o la guerra contra el Estado Islámico o ISIS, un grupo islámico extremista cuyo accionar ha generado múltiples conflictos en Medio Oriente. (La Vanguardia, 2019b).

Es precisamente en el contexto de la OTAN y distintas labores de cooperación a nivel internacional que, a partir del periodo presidencial de Barack Obama, el Medio Oriente ha sido un foco de atención en la agenda de asuntos de mayor relevancia a resolver. Particularmente, la relación de Irán con Occidente ha sido complicada. Por sus orígenes persas en lugar de árabes, las diferencias culturales en el mundo musulmán se han hecho muy evidentes, encontrando múltiples conflictos regionales en los últimos años del siglo XX, mismos que tuvieron gran injerencia en algunos aspectos por parte de Estados Unidos y en otros por los países europeos, sobre todo a partir de la gestación del Programa Nuclear Iraní.

En el marco de una nueva concepción global del terrorismo,⁹ se ha hablado de la capacidad de Irán para desarrollar secretamente armas de destrucción masiva. Después de la invasión a Irak, Irán, con riesgo de ser invadida, tuvo un significativo acercamiento a occidente, y esto se consolidó con un nuevo presidente más cercano a dicha región (ACA, 2019).

En 2015 se firmó el Acuerdo Nuclear entre Irán y el G5¹⁰ + Rusia, que consistía en detener los trabajos de enriquecimiento de uranio en Irán, utilizados para el desarrollo nuclear, y además, permitía la intervención de organismos internacionales para regular el asunto (BBC News, 2019a). El argumento de la entonces administración de Obama fue

⁹ La noción de “terrorismo” desde mediado del siglo XX, hace alusión a un conflicto asimétrico, que involucra algunos Estados de manera directa, y Estados terceros como daños colaterales (Mingst, 2009). Desde el año 2001, se suscitó una reconfiguración del concepto de terrorismo y se disertó el discurso que materializaba al “Eje del mal” por parte del gobierno estadounidense.

¹⁰ Hace referencia a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

implícitamente justificar que el desarrollo de energía nuclear en Irán se utilizaba como fuente alternativa para subsistencia. Esto responde a la posición geopolítica del país musulmán.

Las tensiones en relación directa al objeto de estudio, comenzaron en el momento en que el gobierno de Estados Unidos anunció su salida del Acuerdo Nuclear con Irán, el 8 de mayo de 2018, haciendo un llamado a la UE a seguir por esta línea. Por su parte, Irán declaró, el 14 de mayo siguiente, que existía ultimátum a la UE para ratificar el Acuerdo, de lo contrario, el gobierno iraní también lo abandonaría y restablecería sus actividades en materia de desarrollo nuclear (ACA, 2019).

Tras este panorama, la UE decidió ratificar el Acuerdo, yendo en contra del llamado estadounidense, y evidenciando ante el sistema internacional el mensaje de que su capacidad y autonomía no estaban en tela de juicio (ACA, 2019).

A raíz de esto, las tensiones continúan. Organizaciones como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), tienen injerencia y se involucran de manera directa en el potencial conflicto. En 2018, se le solicitó a la OIEA realizar una investigación a profundidad debido a las acusaciones de que Irán desarrollaba armamento nuclear en secreto, sin embargo, la postura de dicho organismo se mantuvo en no intervenir sin tener prueba fiable alguna (ACA, 2019).

El 6 de marzo de 2019, representantes de Irán, la UE, Francia, Alemania, Reino Unido, China y Rusia se reunieron en Viena para intentar salvar el acuerdo nuclear suscrito en 2015, que fue afectado por las sanciones de Estados Unidos a Teherán (Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 2019). Lo anterior representa la postura principal que tomó la comunidad internacional, teniendo una respuesta de peso a través de alianzas poco comunes.

En abril de 2019, el gobierno estadounidense anunció que eliminó las exenciones que había concedido a varias naciones (Japón, Corea del Sur, Turquía, China y la India) de las sanciones que prohíben importar petróleo de Irán.¹¹ Mike Pompeo, Secretario de Estado de Estados Unidos, declaró lo siguiente: “El objetivo es muy simple: privarle a este gobierno forajido los fondos que ha usado desde hace décadas para desestabilizar al Medio Oriente, y

¹¹ Sanciones impuestas a partir de la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear.

animarlo a que se comporte como un país normal”, añadiendo que antes de las sanciones, Irán estaba obteniendo más de 50.000 millones de dólares al año (El Nuevo Herald, 2019).

En este trabajo de investigación se analizan las acciones más relevantes en este conflicto durante los años 2017 y 2018, para determinar la razón de las condiciones actuales del mismo.

Se puede percibir de manera clara, cómo la UE ha diversificado sus relaciones ante la ausencia de un papel estadounidense de cooperación, como se ha había manejado durante años. Durante el periodo estudiado, se mantuvo la expectativa de los lineamientos por los cuales se definiría la política exterior europea, de la mano con las declaraciones de Jefes de Estado de potencias europeas, como Francia y Alemania de optar por fortalecer la cohesión entre los países miembros de la Unión y no permitir la intervención del gobierno de Trump en asuntos europeos.

Se previó un mayor distanciamiento en las relaciones UE-Estados Unidos tras los acontecimientos descritos, así como se analizó la posibilidad de reestructuraciones en organismos internacionales que han funcionado durante décadas bajo el liderazgo de esta relación.

**Capítulo 1. Política Exterior y de Seguridad Común
de la Unión Europea: Mecanismo de cooperación y
posicionamiento.**

*Sólo si Europa habla con una sola voz y pone en común
sus fuerzas podrá hacerse valer como actor
internacional (Kohl, 1992).*

Hablar de la UE en estos tiempos es sumergirse en un debate acerca de su integración contra lo que algunos identifican como la pérdida de soberanía por parte de sus miembros. La UE representa el mayor ejemplo de integración a nivel mundial y es uno de los principales actores del sistema internacional, al consolidarse al interior como un organismo supranacional cuya estructura interna rige su interacción con el resto del mundo.

La UE es reconocida como la segunda economía más importante a nivel mundial y se proyecta que permanezca en esa posición en un futuro próximo (FMI, 2019), además de que sus relaciones con el exterior se han visto cada vez más fortalecidas a través de la firma de diversos acuerdos internacionales, así como la negociación de tratados de libre comercio. La creación de esta ha traído consigo la necesidad de desarrollar herramientas inherentes a un Estado mismo, como lo es establecer directrices de política exterior, a modo de saber cómo relacionarse con los demás actores de la escena internacional. Actualmente, la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) representa el mejor ejemplo de lo anteriormente citado, al evolucionar junto con la Unión, y posicionarse como la ruta a seguir en lo que respecta a su actuación con el resto del mundo.

El presente capítulo busca, en primera instancia, exponer el papel de la PESC como protagonista en la acción exterior de la UE desde su fundación. Para ello se analizan los antecedentes de esta herramienta y los motivos que explican su nacimiento. De igual manera, en esta primera parte se realiza un estudio de la PESC desde su creación en el Tratado de Maastricht, pasando por las modificaciones en los Tratados de Ámsterdam, Niza y el proyecto de Constitución para Europa, para evaluar, finalmente, al Tratado de Lisboa. Posteriormente, el capítulo aborda un análisis teórico sobre la política exterior de la UE durante los últimos años. Finalmente, el capítulo versa sobre los principales retos en la agenda actual de la UE, en materia de acción exterior.

1. 1. Política exterior de la Unión Europea y el surgimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Desde mediados del siglo XX, con base en distintos procesos que le precedieron, la UE fue concebida como un bloque que habría de consolidarse en una misma figura económica y

política a futuro. Dicha concepción propició la creación de estrategias que permitieran una mayor cohesión entre la política exterior de los Estados que la conforman, obteniendo como resultado un interesante proceso institucional en materia de acción exterior.

En el arduo camino que ha seguido la UE desde mediados del siglo XX, con la visión de consolidar una mayor unidad y cohesión entre el accionar de los Estados que la conforman resalta, sobre todo, el desarrollo institucional en materia de acción exterior. La idea o concepción de un bloque actuando como una misma figura política que incentivaron aquellos individuos¹² que aportaron a la consolidación de las comunidades europeas, devino en la creación de estrategias que logran cohesionar una acción exterior en aras de alcanzar objetivos como un conjunto.

Arce *et al.* hace hincapié en que el principal objetivo de la UE es “[...] potenciar la estabilidad política y económica internacional, y sus aplicaciones se centran en aspectos como el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, las políticas que propicien el libre comercio y la integración regional o subregional, la cooperación internacional y la prevención y resolución de conflictos internacionales.” (2013: 43).

En esta línea, la UE pretende generar una zona de influencia mundial, en la que transfiera ideologías, modelos de vida y del pensamiento europeo, así como los valores de democracia, buen gobierno, derechos humanos, etc. que profesan como directrices de esta organización supranacional (Parlamento Europeo, 2020b). Con el objetivo de cumplir con esa tarea, se crea la Política Exterior y de Seguridad Común PESC.

Esther Barbé define a la PESC como “[...] un proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos [...]” (2000: 107), mediante el cual deben crearse estrategias por parte de la UE para regir su acción al exterior y su interacción con el resto de los actores del sistema internacional. El Tratado de Maastricht establece, en su Título V, art. J1, que los objetivos de la PESC son:

¹² La UE enlista como pioneros y pioneras, destacando a los fundadores de las primeras comunidades, así como los primeros roles femeninos que dirigieron diversas áreas de las mismas y las llevaron a trascender, a Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Willem Beyen, Winston Churchill, Nicole Fontaine, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Ursula Hirschmann, Marga Klompé, Anna Lindh, Helmut Kohl, François Mitterrand, Sicco Mansholt, Melina Mercouri, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Altiero Spinelli, Simone Veil y Louise Weiss (UE, 2019).

- “la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros 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;
- 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.” (Tratado de Maastricht, 1992).

En materia de PESC, los miembros de la UE se obligan a informar y consultar entre ellos la toma de decisiones, también a coordinar y armonizar su acción exterior en organizaciones y conferencias internacionales, mismas en las que deberán defender las políticas de la UE en caso de que no todos los Estados que pertenecen a ésta estén representados. Asimismo, en el marco de esta política comunitaria, los Estados miembros cooperan en las misiones que se establezcan en este rubro y solventan los gastos en aspectos militares, a menos que exista una declaración de abstención por parte de algún miembro (Ortega, 2004).

La PESC es actualmente el motor que da vida a la acción exterior de la UE, y cuenta con una estructura institucional para ello, así como procedimientos regulados en la materia contenidos en la legislación de la UE.

Primeros pasos para una política exterior conjunta

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en el marco de la posguerra y con base en los ideales de la integración europea, los Estados de Europa occidental se encontraron ante grandes retos que versaban, principalmente, sobre temas diplomáticos y de seguridad. En materia económica, se había iniciado el proceso para la creación de la Comunidad Europea

del Acero y el Carbón, con la Declaración Schuman, emitida el 9 de mayo de 1950 (Barbé, 2000), sin embargo, en temas de defensa, el rearme alemán alertó a los europeos, y sobre todo, a los estadounidenses, cuya presión fue uno de los principales factores que impulsaron la creación del Plan Plevén, que puso sobre la mesa por primera vez la concepción de un “ejército europeo”.¹³

El Plan Plevén se consolidó mediante el Tratado de París de 1952, en el cual se constituyó la Comunidad Europea de Defensa, y que en su artículo 38, dio la pauta para la creación de una Comunidad Política Europea, la primera integración de carácter federal (Barbé, 2000). Sin embargo, tras la negativa de ratificar el Tratado por parte de la Asamblea Nacional Francesa en 1952, se desecharon estas propuestas.

El ímpetu por la creación de estas comunidades se retomó en el Plan Fouchet, en 1961, iniciativa del general francés Charles De Gaulle, que nuevamente abordó lo relativo a la integración política de Europa, pero una vez más fracasó la iniciativa, ante la negativa de los Estados de armonizar su política exterior frente a una estrategia de cooperación intergubernamental. No fue sino hasta 1970 que se creó el mecanismo de la Cooperación Política Europea, cercano a la formalización del Consejo Europeo en 1974 (Barbé, 2000).

La CPE se considera la predecesora de la PESC, y después de ella, el siguiente elemento que se ubica como antecedente es el Informe Davignon o de Luxemburgo, del 27 de octubre de 1970, elaborado por los Jefes de Estado de los países que integraban la Comunidad Económica Europea (CEE) en ese entonces. Dicho informe enunció que la CPE debía trabajar en la búsqueda de tres objetivos: “desarrollar una red de información, armonizar puntos de vista y concertar acciones comunes (siempre que sea posible y deseable)” (Barbé, 2000: 109).

La CPE se estableció en un texto jurídico: el Título III del Acta Única¹⁴: “Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior”, cuyo punto

¹³ Término cuya discusión a lo largo del tiempo se abordará más adelante en este trabajo de investigación.

¹⁴ El Acta Única Europea revisaba los Tratados de Roma, que crearon a la CEE y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Su objetivo era reactivar la integración europea y el mercado común. El Acta permitió que la Comunidad Europea tuviera mayores facultades en materia política, y modificó el funcionamiento de diversas instituciones europeas, siendo un precedente ideal para la posterior negociación y firma del Tratado de Maastricht. (EUR-Lex, 2019a).

número 2, inciso a) cita que “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación , la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes;”. Este título también versa sobre la dinámica que los Estados firmantes deberán manejar en el escenario internacional, así como la participación de órganos como la Comisión y el Parlamento Europeo.

Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Antecedentes de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

1952. *Comunidad Europea de Defensa*: Firma del Tratado de París por el que se creaba la CED. El proyecto francés (Plan Plevén) hubiera comportado un proceso de integración en materia defensiva (ministro europeo, presupuesto común) y la creación de una Comunidad Política Europea (art. 38 del Tratado). La no ratificación francesa del Tratado, en 1954 hizo fracasar la CED.

1961. *Plan Fouchet*: Propuesta francesa, inspirada por De Gaulle, a sus socios comunitarios para la creación de una “Unión de Estados”, que comportaría reuniones a nivel de ministros o Jefes de Estado y de gobierno para coordinar sus políticas europeas. Rechazo de los otros países de la CE.

1970. *Informe de Luxemburgo*: Creación de la Cooperación Política Europea (CPE) como proceso intergubernamental y sin base institucional, para armonizar las políticas exteriores de los miembros de la CEE.

1987. *Acta Única Europea*: La CPE se incorpora sin modificar su carácter intergubernamental, en el marco de un tratado comunitario. Creación de un secretariado.

Recuperado de: Barbé, E. (2000). *La PESC: Desafíos políticos y límites institucionales. En Política Exterior Europea. Barcelona, España. Editorial Ariel, S. A.*

Resulta necesario entender la importancia de la CPE como antecedente principal de la PESC, para detectar qué factores motivaron dicha evolución, elementos que, claro está, se modificaron conforme a los cambios en la realidad histórica en la que se desarrolló cada una.

Cooperación Política Europea

La CPE tuvo como objetivo lograr una mayor armonización entre las políticas exteriores de los Estados miembros. Este mecanismo “[...] implicaba el compromiso de los Estados de no establecer una posición unilateral sin consultar con el resto de los Estados Miembros, tener debidamente en cuenta las posiciones de los demás, otorgar la debida importancia a la adopción de las posiciones comunes e intentar la realización de acciones comunes.” (Ortega, 2004: 70).

La estructura institucional de la CPE descansó en un esquema organizacional mediante una *troika* comunitaria, formada por la presidencia en curso, la presidencia anterior y la futura. Involucró también a otros órganos de la UE, como la Comisión y el Consejo, siendo este el esencial respecto a ser la última instancia en la toma de decisiones (Ortega, 2004). En dicha estructura la CPE funcionó a través de cinco niveles: Consejo Europeo, reuniones ministeriales, Comité Político, grupos de trabajo y corresponsales europeos (Barbé, 2000).

Pese a lo señalado, cuando se estableció esta política en el Acta Única Europea en 1986, su existencia y lineamientos precisos quedaron difusos por la ambigüedad de sus términos. Por ejemplo, existía una falta evidente de compromisos adquiridos por parte de los Estados miembros, además de que no estipulaba específicamente qué rubros se contemplarían en la misma ni la adopción de determinadas decisiones a través de procesos específicos, por lo que se puede decir que la CPE no era más que una visualización de lo que la UE estaba interesada en realizar a futuro en el plano externo. Pese a ello, este intento de configurar esquemas institucionalizados de política exterior comunitaria de la CPE, generó diversas acciones que propiciaron su evolución y gradual perfeccionamiento.

Etapas y necesidad de innovar

Para el momento de la inclusión de la CPE en 1987, Barbé identifica tres etapas en la vida de ésta. La primera, como antecedente, abarcó los años de 1970 a 1974, y se puede identificar como el arranque de los trabajos de la CPE. El procedimiento de trabajo a este respecto se favoreció por las actualizaciones en el Informe de Copenhague de 1973, que mejoró los mecanismos de coordinación para la creación de políticas comunitarias tras lo acontecido en la crisis del petróleo, pero a su vez, dicho proceso enfrentó algunos obstáculos debido a la tensión las relaciones de la Comunidad Europea con Estados Unidos, que se posicionó en contra de la CPE y llamaba a sus mayores aliados en Europa occidental a tomar partido en su favor (Barbé, 2000).

La segunda etapa se presentó entre los años 1974 y 1979, y se caracterizó por un espíritu comunitario, que benefició a los aspectos diplomáticos de las relaciones del bloque, y que así mismo aproximó a la Comunidad (vertiente económica) y a la CPE (vertiente política) (Barbé, 2000).

La tercera etapa comprendió los años 1979 a 1987, y es protagonizada por la invasión soviética a Afganistán, en donde, por primera vez, Europa occidental se vio confrontada a la postura estadounidense, al sostener su afirmativa de mantener el diálogo con el este. De esta etapa surgen posturas plasmadas en el Informe de Londres de 1981 y en la Declaración solemne de la Unión Europea de 1983 (Barbé, 2000).

Con la consolidación de la CPE, Europa occidental tomó un papel cada vez más activo como actor internacional, dado que su modelo de vida constituía un exitoso ejemplo que le permitió posicionarse como una voz alterna a Estados Unidos, lo que llevó a pioneros como Helmut Kohl y François Mitterrand a identificar la necesidad de avanzar en la integración a través de la creación de una política de acción exterior en común más consolidada.

La PESC vislumbró su nacimiento, finalmente, en el Tratado de Maastricht, firmado en 1992 y que entró en vigor en noviembre de 1993, posicionándose esta como el segundo pilar de la unificación final de las comunidades europeas que el mismo tratado estableció: la recién creada UE.

Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea como actuación conjunta en el ámbito internacional: surgimiento del segundo pilar en el Tratado de Maastricht

En medio de un complicado panorama histórico (fin de la Guerra Fría, unificación alemana, desintegración de la Unión Soviética, Guerra del Golfo y la aparición de diversas guerras al interior de Europa) era urgente que los doce miembros de la Comunidad Europea en ese entonces se sentaran a negociar un paso importante en la integración europea. El Tratado de Maastricht, conocido como el Tratado de la UE (en adelante TUE), se firmó en febrero de 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993 (Parlamento Europeo, 2019b).

Dos son los principales problemas que se pueden detectar conforme a lo establecido en el TUE: el hecho de que los Estados europeos en aquel entonces no consideraron la rapidez con la que evolucionarían los conflictos que se desarrollaban en el mundo y que los involucraban en su actuación al exterior, y el poco consenso y débil voluntad política que prevalecía en los Estados firmantes de ejercer una acción al exterior de manera armónica (Barbé, 2000).

Maastricht estableció en su Título V (abarcando de los art. 11 al 28) lo referente a la PESC como segundo pilar de la UE¹⁵. Desde la negociación del Tratado, en 1991, se identificaron las prioridades de la futura política exterior de la UE, mismas que se enunciaron en una lista denominada “Lista de Asolo”, que contenía los siguientes aspectos:

- En cuanto a áreas geográficas: Europa central y oriental, el Magreb y Oriente Medio.
- En materia de seguridad: proceso de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)¹⁶, política de desarme y control de armamentos, desarrollo nuclear y aspectos económicos (transferencia de tecnología militar y exportación de armas) (Barbé, 2000).

Sobre la estructura institucional de la PESC, el TUE determinó que ésta partiría teniendo como cabeza al Consejo Europeo, que, en la misma línea de la CPE, es el responsable de definir los principios y orientaciones de la PESC, así como la instancia decisoria final,

¹⁵ Siendo el primero lo referente a las Comunidades Europeas y el tercero a la cooperación en cuestiones de justicia y asuntos al interior.

¹⁶ Proceso que precedió la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE.

restando facultad a las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores; es decir, con el Tratado se creó una vinculación directa con las instituciones comunitarias vía el Consejo. Junto al Consejo, se encontraba la Presidencia rotativa (semestral), que se consolidó como la responsable de ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo y de ser la voz de la UE ante las organizaciones internacionales y diversos foros.

El papel de la Comisión Europea en materia de PESC la posicionó como un actor pleno en las funciones dedicadas a pre instrumentar las decisiones tomadas en la misma materia por el Consejo. Según el TUE, la Comisión debía trabajar en conjunto con el Consejo, emitiendo al mismo recomendaciones acerca de las formas de ejecución idóneas para determinada decisión en materia de PESC, así como representar a la UE en el exterior.

Como parte del proceso de gestión, se encontraba el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), formando parte del Consejo, con la función de ocuparse de lo incluido en su agenda, como la formulación de políticas de la PESC. De la mano del COREPER, se conservó por este Tratado al Comité Político de la CPE (COPO), formado por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, para emitir dictámenes al Consejo y supervisar la ejecución de las políticas adoptadas.

Un elemento que se debe destacar es la moderada participación que el Tratado de Maastricht le otorga al Parlamento Europeo en materia de asuntos exteriores, ya que lo centra como un órgano meramente consultivo, que puede emitir cuestiones o recomendaciones al Consejo, pero que en la toma de decisiones poco tiene que ver, aun cuando tiene una gran competencia en el ámbito presupuestario, y desde luego, en materia de ratificación de los Acuerdos de Asociación que firma la Comisión.

Barbé apunta a un tímido inicio operativo de la PESC que se enfocó en tres temas de gran importancia en esos años de acción: “[...] Europa Central y Oriental: Rusia (observadores electorales), Bosnia-Herzegovina (ayuda humanitaria, embargos de armas a Serbia, administración de Mostar) y un Pacto de Estabilidad para Europa Central y Oriental (conferencia diplomática) [...] Oriente Medio (apoyo al proceso de paz) [...] África: Sudáfrica (observadores electorales) y Ruanda (definición de una política europea tras el genocidio ruandés).” (2000: 125).

Tanto en los objetivos como en materia de institucionalización, el TUE, si bien presentaba avances, era insuficiente en materia de una PESC consolidada, por lo que surgió la necesidad de actualizar los elementos constitutivos de este segundo pilar de la UE, de modo que su funcionamiento pudiera cumplir de mejor manera con la misión para la que fue estructurada.

Modificaciones del Tratado de Ámsterdam

El 2 de octubre de 1997, tras una Conferencia Intergubernamental convocada en 1996¹⁷, se firmó el Tratado de Ámsterdam, por medio del cual se modifica el TUE, y que en materia de PESC, presentó innovaciones significativas. Las modificaciones al Título V, art. J. 3 identifican como propósito de este Tratado el mejorar tres aspectos principales: la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la UE.

De las principales áreas de oportunidad detectadas en la CPE se identifica lo referente a la representación de la UE al exterior a través de una voz y un rostro. Por ello, una de las innovaciones más importantes que trajo consigo el Tratado de Ámsterdam a la PESC fue la creación de dos figuras para la representación exterior: el Alto Representante de la PESC (conocido coloquialmente como el Señor PESC) y el representante o enviado especial para la ejecución de políticas concretas sobre un terreno determinado (Barbé, 2000).

La primera figura, cuya evolución se evaluará en próximos apartados dentro de este trabajo de investigación, se configuró para asistir a la presidencia rotativa ejercida cada seis meses que con anterioridad había sido la responsable de la diplomacia europea. Su principal función sería la de actuar como interlocutor europeo en materia de política exterior (Barbé, 2000).

¹⁷ “Las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la UE. Estas reuniones también se conocen como «Conferencias intergubernamentales» (CIG). Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que ahora se denomina «procedimiento de revisión ordinario» (Consejo Europeo, 2019).

En cuanto al representante o enviado especial, esta instancia surge en marzo de 1996, momento en que se designó a un Representante para la región de los Grandes Lagos, región que había sido recientemente impactada por el conflicto ruandés y en donde existía un conflicto con la necesidad de un negociador entre las partes con urgencia. Fue en el Tratado de Ámsterdam en donde dicha instancia, con miras a prestar una atención más adecuada en regiones geográficas y tópicos específicos, encontró lugar para ser estipulada legalmente (Barbé, 2000).

Otro punto importante que retoma el Tratado de Ámsterdam es lo relativo a la resolución de crisis y a la capacidad de la UE de prever y generar políticas de antemano ante los riesgos potenciales en materia de PESC. Para ello se creó la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, formada por personal de la Secretaría General del Consejo, de los Estados miembros, de la Comisión y de la Unión Europea Occidental (UEO), la cual no tuvo gran protagonismo por la escasez de personal y fallas burocráticas de su funcionamiento. Cabe recalcar que un área en la cual no se profundizó en el Tratado es la que se relaciona a la defensa, tópico que tomaría gran relevancia en las futuras actualizaciones de la legislación europea.

Un importante elemento de esta herramienta jurídica es el que delimita los instrumentos de la PESC, entre los que destacan la estrategia común, la acción común y la posición común. Respecto a la estrategia común, según Ámsterdam, sería decidida por el Consejo versando sobre las políticas en áreas de interés vital para la UE. La estrategia debía definir sus objetivos y su duración, así como germinar en el consenso de los Estados miembros, es decir, intereses comunes. También deberá especificar los medios que la UE y los Estados deberán proporcionar para su realización (Tratado de Ámsterdam, Modificaciones al título V, 1997).

Las acciones comunes hacen referencia a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión (Tratado de Ámsterdam, Modificaciones al título V, art. J.4, 1997), y algo particularmente interesante respecto a cómo las define el documento sobre el cual versa este apartado, es que, habiendo delimitados los objetivos de las mismas, en caso de que las circunstancias que las originaron cambiaran, el Consejo tendría la responsabilidad de evaluar la situación y tomar decisiones acerca de

modificarlas o no. El texto especifica que se necesitaría un pronunciamiento oficial del Consejo para actuar en ese sentido. Siendo esta la parte operativa de la PESC, es importante mencionar que las acciones comunes son vinculantes para los miembros.

Finalmente, según el art. J.5, “Las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático.” (Tratado de Ámsterdam, Modificaciones al título V, 1997). En este sentido, es labor de los miembros de la UE buscar el apego de sus políticas internas a las posiciones comunes adoptadas. Se puede considerar, en algunos casos, que una posición común es una etapa previa a la adopción de una acción común (Barbé, 2000). La estrategia común se lleva a cabo a través de la adopción de posiciones y acciones comunes. Para ello se requiere, de forma obligatoria, la unanimidad.

Para finalizar con este apartado, el proceso de votación dentro de la PESC fue ambiguo con lo plasmado en el Tratado de Ámsterdam. Si bien, tanto la adopción por unanimidad y la cláusula que da la facultad al Consejo de decidir, bajo el mismo precepto, cuando una decisión de este tipo puede ser adoptada por mayoría cualificada prevalecieron, lo novedoso que implementa el Tratado es que las abstenciones no impedirán la adopción de decisiones, a menos que reúnan más de un tercio de los votos. La siguiente novedad es que la adopción de estrategias, acciones y posiciones comunes será aprobada por el Consejo a través de una mayoría cualificada, contando, los miembros del mismo, con un derecho a veto (Tratado de Ámsterdam, art. J.13., 1997).

En definitiva, a través del Tratado de Ámsterdam la UE intentó reforzar su identidad como “mediadora, promotora de la democracia y ejemplo de la funcionalidad del modelo de vida europeo”, haciendo énfasis en su proyección y representación al exterior, creando las herramientas que se consideraron necesarias. También se buscó generar un espacio que permitiera a los Estados miembros una mayor aceptación de un accionar en común, otorgándoles determinadas libertades. Sin embargo, aún en medio de esta legislación quedaron muchos espacios en blanco, mismo que tendrían que ser atendidos a la brevedad a partir de los sucesos que estaban por venir.

La PESC en el Tratado de Niza

En mayo de 2004 la UE vivió su mayor periodo de expansión. Antes de ese paso, la UE se preparaba para afrontar los retos que una inminente ampliación de su membresía traería consigo.¹⁸ No pasó mucho tiempo desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, cuando nuevamente se pusieron sobre la mesa diversos temas acerca de la toma de decisiones y de la estructura institucional de la UE.

El Tratado de Niza, mediante el cual se modificó el Tratado de la UE, se firmó el 26 de febrero de 2001, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Este instrumento jurídico dota de más poderes legislativos y de control al Parlamento y amplió a un mayor número de ámbitos la votación por mayoría cualificada en el Consejo (Parlamento Europeo, 2019c). Junto a éste se firmó también la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.¹⁹

En el sentido de modificar los procesos de la actuación europea, la mayoría de los cambios planteados en el Tratado de Niza se relacionaron con las condiciones para la toma de decisiones y las facultades de los órganos de la UE. Primero, se identifica lo referente a las figuras de representación de la UE en el exterior, como lo es el Alto Representante de la PESC, en virtud de la modificación del artículo 207.2 del TCE. Al respecto, el Tratado establece que este cargo sería nombrado por el Consejo a través de una mayoría cualificada, desechando, en este caso, la regla de unanimidad que existía anteriormente (Sánchez, 2001). Lo anteriormente citado ocurrió también en el caso del Representante o Enviado Especial, que de acuerdo con la modificación introducida en el art. 23 del TUE por el Tratado de Niza, la designación de este también dejaría de lado la unanimidad y sería adoptada por mayoría cualificada.

El artículo 24 del TUE otorga la facultad al Consejo de celebrar acuerdos internacionales con otros Estados u Organizaciones. Lo anterior se ha visto afectado también

¹⁸ En 2004, ocho países de Europa Central y Oriental (Chequia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) entran a la UE, eliminando la división de Europa que se había establecido en la Conferencia de Yalta. También ingresan a la UE Chipre y Malta (UE, 2020b).

¹⁹ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue una declaración emitida por los Estados miembro en que la se reconocían y reafirmaban los valores con los que la UE habría de dirigirse en todo momento, basados en las normas constitucionales y que reflejaban el compromiso de la UE con la sociedad internacional.

por el Tratado de Niza, debido a que nuevamente se empleó la regla de adopción por mayoría cualificada, siempre que el fin último del acuerdo en cuestión plantee llevar a cabo una posición o una acción común. Para los casos en que los acuerdos versen sobre una cuestión particular de vital importancia que conlleva la toma de decisiones internas, se mantendría el requisito de unanimidad.

Un concepto que caracteriza a este Tratado en el ámbito de la PESC es el de la cooperación reforzada, que se inserta a través del art. 27 A, mismo que estableció que las cooperaciones reforzadas “[...] tendrán por finalidad defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional” (Tratado de Niza, 2001).

El Derecho de la UE define a la cooperación reforzada como un procedimiento que permite que un mínimo de nueve países de la UE establezca una colaboración avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás países de la UE. De este modo, pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participan en la cooperación reforzada. (EUR-Lex, 2019c). La intención con la que se creó este procedimiento es la evitar el bloqueo de determinadas iniciativas por parte de un país o grupo pequeño de países miembros que no deseen ser partícipes de ellas. Las cooperaciones reforzadas no podrán rebasar o ampliar las capacidades de los tratados de la UE.

El artículo 27 B, sobre la misma cuestión, cita “Las cooperaciones reforzadas en virtud del presente título se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común. No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa” (Tratado de Niza, 2001), por lo que se entiende que la cooperación a través de estas estrategias se limitaría a la actuación en cuestiones como la postura que tomará la UE ante diversas situaciones y no podrá inmiscuirse en lo referente a la defensa, para lo que el Tratado respeta los vínculos con la OTAN y la UEO.

El procedimiento para los Estados que deseen hacer uso de este instrumento inicia enviando una solicitud al Consejo, mismo que remitirá dicha solicitud al Parlamento Europeo para su conocimiento, y a la Comisión, para que emita un dictamen sobre la viabilidad de la

iniciativa en cuanto a su coherencia con las políticas de la UE. El Consejo Europeo tendrá la facultad de autorizarla y será el Alto Representante de la PESC quien deberá mantener informado al Parlamento sobre la ejecución de las cooperaciones reforzadas.

Se puede concluir que, a partir de este Tratado, se generan concesiones dentro de la UE y sus procedimientos, para que los Estados puedan tener mayor libertad al momento de actuar frente a un determinado tópico, toda vez que siempre han de existir diferencias acerca de la postura y la implicación de estos en el mismo. Las directrices del Tratado de Niza, como ya se mencionó, prepararon el panorama más adecuado para los trabajos de la UE de los 27.

El fallido intento de constitucionalizar a la Unión

Tras años de trabajar en las adecuaciones necesarias para una integración exitosa entre los países de Europa occidental, y después de la Declaración de Laeken, emitida en 2001²⁰ por el Consejo Europeo, el 29 de octubre de 2004 se firmó en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El cambio más significativo que esta propuesta ponía al frente era el de eliminar el sistema de pilares que había regido a la UE desde su fundación, y en el cual, la PESC ocupada el segundo.

En su contenido, dicha Constitución reconocía expresamente la personalidad jurídica de la Unión, y trataba de unificar las competencias a manera de adicionar a la integración. Esta se dividió en tres partes, enfocándose la primera a la definición per se de la UE y sus estatutos, así como sus objetivos; la segunda contenía por completo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, mientras que la tercera versaba acerca de las políticas y el funcionamiento de la UE. Fue en esta tercera parte en la que se incluyó la PESC (Ortega, 2004).

En aras de incentivar mayor coherencia, en la Constitución la PESC dejaba de ser un elemento aislado y se convertía en parte de lo que ahora se denomina “acción exterior”. La Parte III de la Constitución abarcó mucho más de lo que el Título V del TUE contiene. Esta

²⁰ Con la intención de identificar cuál era el rol que la UE debía desempeñar en el mundo y las áreas de oportunidad en las que había que trabajar para lograrlo.

Parte coloca a la PESC junto a otros rubros de la acción exterior como lo relacionado a temas financieros, comerciales, de defensa, ciudadanía, temas enfocados al desarrollo, firma de acuerdos internacionales, etc. que si bien, tienen un mecanismo de funcionamiento totalmente distinto, forman parte de la actuación de la UE en el escenario internacional.

En materia de PESC, la Constitución crea un cambio interesante: la fusión del Señor PESC con el Enviado Especial para crear el cargo de ministro de Asuntos Exteriores, quien, según cita el art. III-296 “[...] representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.” (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 2004). Este ministro también se encargará de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores.

De la mano de esta nueva figura, surge también y por primera vez la concepción de un Servicio Europeo de Acción Exterior, instrumento que se visualizó para funcionar como un mecanismo de gestión en apoyo a las labores del ministro y que se relacionaría con diversas instancias de la UE para el desarrollo de su encomienda.

Ortega destaca otro elemento incluido en la Constitución: la cláusula de solidaridad. El art. I-43 y el III-329 establecen la “[...] necesidad de que los Estados miembros actúen conjuntamente si otro Estado miembro sufre un ataque terrorista o es víctima de una catástrofe natural o de origen humano.” (Ortega, 2004: 79). Se puede relacionar esto al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, cuyo funcionamiento en cooperación es similar, sin embargo, no se debe confundir ya que en su aplicación las diferencias son notables. Además, esto generó controversias ya que también podía dar pie a diversas acciones que atentaran contra la soberanía de los Estados o que justificaran intervenciones en diversas regiones del mundo.

En resumen, la Constitución proponía un cambio en la estructura con la que se manejaba la UE desde Maastricht, siendo fiel a los principios y a las estrategias establecidas en el funcionamiento, pero optando por una nueva organización, que le permitiera generar

una visión renovada acorde al panorama actual del momento y maximizara la eficiencia de las herramientas en funcionamiento de la PESC.

El Tratado que establecía esta propuesta de Constitución fue aprobado por el Consejo Europeo y por el Parlamento Europeo, sin embargo, tras ser rechazado por los referendos nacionales de Países Bajos y Francia en 2005, no fue ratificado y, por ende, no entró en vigor (Parlamento Europeo, 2020c). Tras esto, el Tratado de Lisboa retomaría los ideales que dicha constitución seguía.

La PESC en el Tratado de Lisboa: ¿Estados Unidos de Europa?

“Unidad en la diversidad”, el lema oficial de la UE es quizás la mejor descripción del ideal que se busca en Europa occidental desde finales de la Segunda Guerra Mundial. El arduo trabajo que desarrollaron los miembros de la UE desde antes de Maastricht y hasta la propuesta de la Constitución Europea, si bien ha sido cuestionado en cuanto a su eficiencia y alcance de sus objetivos, ha logrado tener un amplio avance en el terreno de la supranacionalidad, mostrando a la UE como el mayor ejemplo de integración en el mundo; adjetivo que queda plasmado en la más reciente actualización de su Tratado constitutivo, mismo que rige actualmente los trabajos de este bloque: el Tratado de Lisboa.

El 13 de diciembre de 2007 se firmó en Portugal el Tratado de Lisboa por el que se modificaron el TUE y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que pasó a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). El mismo entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Arce *et al.* enuncia que, dentro de las principales acciones de este Tratado, en materia de PESC, se encuentra el hecho de que “[...] La política exterior (de la UE) muestra con más claridad ante sus socios todas las capacidades económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas de Europa para fomentar sus intereses y valores en todo el mundo, respetando los intereses particulares de los Estados miembros de la Unión en el marco de las relaciones exteriores.” (2013, p. 9).

Este Tratado pretendió corregir una perspectiva de Europa a través de la cual se le identifica como un bloque fuerte económicamente hablando, pero débil en cuestiones de

política internacional. El documento toma fundamentalmente las propuestas planteadas por el proyecto de Constitución Europea, adecuándolas a las negociaciones realizadas con los Estados que tuvieron alguna objeción con la misma. Este se divide en dos: el TUE y el TFUE.

Refiriéndose al discurso europeo, Arce *et al.* destaca tres funciones que la UE pretende realizar en el mundo: función estabilizadora, de líder frente a numerosos países y pueblos, y una ética en el contexto de la mundialización (2013) y su conclusión es que el Tratado de Lisboa tiene la intención de que a través de sus cambios se logre que la UE hable como una sola voz ante el mundo de manera más eficaz. De esto se puede desprender el concepto de “política exterior de responsabilidad”, cuyo enfoque se dirige a la gestión del planeta. En ella, los Estados dejan de lado el interés nacional para concentrarse en la búsqueda del desarrollo sustentable y una globalización beneficiosa (Arce *et al.*, 2013).

El Tratado de Lisboa, como ya se mencionó, recoge sustancialmente todas las propuestas en materia de acción exterior, y reparte las facultades en los dos tratados que integran a Lisboa de la siguiente manera:

Cuadro 2. Acción exterior en el Tratado de Lisboa.

TUE	TFUE
Título V: Disposiciones generales relativas a la acción exterior y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común	Quinta parte: Acción exterior
Artículos del 21 al 47	Artículos del 205 al 222
Art. 22 (socios estratégicos) Art. 25 (instrumentos) Art. 26 (líneas estratégicas) Art. 27 (alto representante) Art. 35 (Organizaciones internacionales) Art. 42 (seguridad y defensa)	Art. 206 (política comercial) Art. 208 (cooperación) Art. 214 (ayuda humanitaria) Art. 216 (acuerdos internacionales) Art. 220 (relación con organizaciones)

Recuperado de: Arce Rodríguez, L. (coord.), Aceves, C., Arce, L. García, A., Ibarra, L., Masiá, L., Quevedo, J. (2013). El Tratado de Lisboa para la Europa del siglo XXI. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

El Tratado de Lisboa apuesta por nuevos instrumentos para el alcance de los objetivos, partiendo por el hecho de que fortalece áreas anteriormente subestimadas, por ejemplo, sentando una base jurídica para la ayuda humanitaria, tomando temas económicos y sociales y abriendo la posibilidad de la creación de un cuerpo voluntario propio de la UE en cuestiones humanitarias.

Una de las modificaciones más importantes que introdujo este Tratado fue el de la creación de la personalidad jurídica con la que ahora cuenta la UE. A partir de aquí, desaparece oficialmente el sistema de pilares al desintegrar a la Comunidad Europea, quedando únicamente la UE como sujeto de política exterior. Dicha subjetividad “[...] le permite la presencia, e incluso el ingreso, de la Unión en otras organizaciones internacionales, la celebración de acuerdos internacionales, la posibilidad de demandar y ser demandada ante instancias internacionales, además de convertir a las delegaciones de la Comisión Europea en delegaciones de la Unión Europea” (Arce *et al.*, 2013, p. 62).

El Tratado en cuestión formalizó la figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien a su vez es el vicepresidente de la Comisión Europea, y cuya labor es dar mayor peso y coherencia a la acción exterior de la UE toda vez que su trabajo ahora engloba todos los aspectos de esta, desde temas políticos, comerciales hasta aquello relacionado con la defensa. Es la voz y la representación de la UE ante los organismos internacionales con los que esta trabaje.

Para el apoyo de la labor del Alto Representante, por primera vez Lisboa formaliza la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Bajo las instrucciones del Alto Representante, en este Servicio se deberán buscar los medios idóneos para la formulación y ejecución de la acción exterior. El trabajo realizado por el SEAE ha de contribuir a formar una diplomacia común europea, en la que participen elementos de las instituciones comunes, así como personal de cada Estado miembro, con el fin de que armonizar la política exterior de la UE al interior sea más fácil.

Otros ámbitos también son contemplados en el Tratado de Lisboa. Por ejemplo, la facultad otorgada al Parlamento Europeo de ser el responsable de aprobar la política comercial de la UE, así como ratificar los acuerdos comerciales firmados con otros Estados.

Retomando el concepto de política exterior de responsabilidad, el rubro de la cooperación también se fortalece, incluyendo la colaboración con terceros, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación científica y tecnológica. Cabe recalcar que los objetivos de la cooperación para el desarrollo se toman ahora como objetivos mismos de la acción exterior de la UE (Arce *et al.*, 2013).

A través del Tratado de Lisboa se pretende incentivar mayor democratización de los procesos, por lo que a través de él se encuentra fortalecido constantemente el rol que juega el Parlamento Europeo en materia de acción exterior, por ejemplo, en la ratificación de acuerdos internacionales y las delimitaciones de directrices que se han de ejecutar en el ámbito de la PESC.

Gracias a las modificaciones introducidas en 2007, la UE se reconoce actualmente como un actor global. Los cambios internos y externos a los que se ha sometido le permiten interactuar con el resto del mundo a través de acciones más sólidas. Para sus 27 Estados miembros, resulta favorable tener un respaldo institucional ante eventos que quizá, en solitario, serían más complejos de lidiar, sin embargo, se puede detectar que la divergencia entre posturas y niveles de injerencia es un tópico que sigue siendo uno de los mayores retos.

En síntesis, el Tratado de Lisboa establece herramientas que intentan impulsar el crecimiento de la UE entre sus miembros como para sus socios externos en los próximos años. Será pertinente evaluar si dichas herramientas son sensibles a la adaptación de un sistema internacional complejo y cambiante, en el que los actores buscan generar un mayor rango de influencia. Es ahí donde la coherencia y eficacia de la legislación de la UE se pone a prueba.

Evolución de la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

En apartados anteriores se estableció que uno de los mayores avances que se registran en los múltiples Tratados de la UE y sus actualizaciones en materia de PESC es lo referente a su representación exterior, en específico, de la figura del Alto Representante de la UE para

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En ese sentido, para entender el significado de su papel en la acción exterior de la UE es necesario estudiar la evolución que dicha figura ha tenido desde su creación.

El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es el responsable de dirigir la PESC, incluyendo la Política de Seguridad y Defensa Común, que es parte de la misma. También es quien preside el Consejo de Asuntos Exteriores y actúa como vicepresidente de la Comisión Europea. El Alto Representante tiene como labor asegurar la coherencia de la acción exterior de la UE, y dentro de la Comisión revisar lo relacionado con el mismo tema (EUR-Lex, 2019b).

El primer antecedente de este cargo llegó con el Tratado de Ámsterdam, con la creación del Alto Representante de la PESC, cargo ejercido por el Secretario General del Consejo, figura también conocida como “Señor PESC”. La intención de esta configuración fue crear un intermediario que representara a la UE en cuestiones de política exterior, y con ello mejorar la coherencia en materia de política exterior comunitaria entre los países miembros.

Sin embargo, en este contexto se puede detectar que el punto débil era que la figura realmente carecía de facultades suficientes para cumplir con la encomienda, convirtiéndolo en un eslabón administrativo desdibujado ante la toma de decisiones en materia de PESC. El cargo del Alto Representante sería ejercido por el Secretario General del Consejo, y el primer individuo en ocuparlo fue Javier Solana, político y diplomático español, quien había sido con anterioridad el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Aunque ya existía el Comisario de Relaciones Exteriores (Chris Patten tomó el cargo también en 1999), y el Señor PESC debía trabajar en conjunto con éste, se hizo evidente el protagonismo de Solana, en el que destacó, por ejemplo, en sus diálogos con el gobierno turco y algunos temas referentes a la situación de los Balcanes Occidentales (Barbé, 2000).

Con la llegada del Tratado de Niza, la figura se mantuvo en esencia, sin embargo, se cambiaron algunas cuestiones de los procesos bajo los cuales será designado, por ejemplo, la

modificación del art. 207.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, la cual establece que será nombrado por el Consejo por mayoría cualificada y no por unanimidad, como se hacía anteriormente.

La propuesta de Constitución Europea identificó un importante desacierto: la cantidad de desencuentros entre la figura del Señor PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, ya que su esfera de trabajo siempre se desarrolló en la misma área. Por lo tanto, la Constitución proponía la fusión de ambos cargos y con ello la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que presidiría el Consejo y a su vez fungiría como vicepresidente de la Comisión.

Es también en la propuesta de Constitución en donde surge por primera vez la idea de crear un Servicio Europeo de Acción Exterior, que asistiera al Ministro en el desarrollo de sus labores en materia de gestión de todo lo referente a la acción exterior de la UE. Este proyecto sería una especie de Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores a pequeña escala, y estaría compuesto por personal de la UE y cuerpo diplomático de los países miembro, retomando un concepto mencionado anteriormente: la diplomacia común europea.

Como se menciona en otros apartados, el Tratado de Lisboa recogió casi en su totalidad el contenido del proyecto de la Constitución Europea (proyecto que no se consolidó), y, por ende, también lo respectivo a la Acción Exterior. A partir de Lisboa se consolidó e institucionalizó de mejor manera la figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien como se señaló de forma oportuna es también Vicepresidente de la Comisión Europea. El Alto Representante debe ofrecer mayor peso, coherencia y visibilidad a la acción exterior de la UE, contando con mayores facultades para trabajar de manera más sólida y eficaz en una escala internacional (Arce *et al.*, 2013).

El Tratado de Lisboa establece de manera general que “El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión” (artículo 9 E).

Las principales funciones de esta figura son: “[...] la iniciativa en el marco de la PESC, la iniciativa con la Comisión en los ámbitos comunitarios, la ejecución de la PESC con los Estados, la ejecución de las relaciones exteriores, la representación de la Unión en la PESC y en los asuntos de las relaciones exteriores, la dirección del diálogo político con los terceros en nombre de la Unión Europea y la representación de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales.” (Arce *et al.*, 2013: 62-63). El Alto Representante debe trabajar de cerca en materia de representación de la UE con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea responsable de relaciones exteriores.

Una vez que entró en vigor el Tratado de Lisboa, Catherine Ashton, del Reino Unido, fue la primera persona en ser nombrada en 2009 bajo esta investidura. El nombramiento de la misma fue sorprendente para muchos por su poca experiencia en materia de política exterior. En Arce *et al.*, por ejemplo, se le atribuye a la necesidad de estrechar relaciones con el Reino Unido, y, por ende, mejorar las relaciones de la UE con Estados Unidos de América, ya que desde la fundación de la UE existieron múltiples tensiones; también infiere en la necesidad de una participación más activa del personal femenino en materia de PESC (2013).

Respecto al Servicio Europeo de Acción Exterior, el Tratado concibe que “[...] Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.” (artículo 13 bis). “El SEAE será responsable bajo las órdenes del Alto Representante, tanto de la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión” (Arce *et al.*, 2013, p. 63).

Este órgano se creó oficialmente en 2011 y actualmente funciona en dos vertientes: la primera se encuentra en Bruselas, y está conformada por el personal experto transferido desde el Consejo de la UE, la Comisión Europea y los servicios diplomáticos de los países de la UE, mientras que la segunda trabaja en Delegaciones, similares a una red de Embajadas de la UE establecidas en todo el mundo. La UE cuenta con 145 Delegaciones en diversos

países y ante distintas organizaciones internacionales (SEAE, 2020h). Del 2014 al 2019, el cargo de Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y responsable del SEAE, fue ocupado por la política italiana Federica Mogherini, entregando el mismo a su sucesor y quien actualmente lo ejerce, el ex ministro de Asuntos Exteriores, UE y cooperación de España, Josep Borrell, en diciembre de 2019.

Con la creación de estos instrumentos, el Tratado de Lisboa logra aumentar el carácter político y diplomático de la UE en su conjunto, velando por que los miembros dirijan su acción bajo una postura armonizada. A partir de ello, la UE se presenta al mundo como una unidad política capaz de participar de las distintas eventualidades del sistema internacional.

1. 2. Tópicos principales en la agenda de la UE y sus retos en relación con el panorama internacional.

De unos años a la fecha en que se realiza esta investigación, la UE se ha enfrentado a múltiples retos que, desde la perspectiva de la soberanía nacional de cada Estado miembro, difícilmente se podrían afrontar. Por ejemplo, como identifica Javier Solana, el crecimiento de países emergentes que la han superado en números al respecto de temas como población, territorio y crecimiento económico, además del peso e influencia de las mismas en la toma de decisiones dentro del contexto internacional (Solana, 2016). Lo anterior obliga a la UE a trabajar en la configuración de una política exterior cada vez más homogénea, que resulta complejo a raíz del desarrollo histórico distinto y el orden de las agendas internas de los miembros, que dificultan encontrar una postura común ante las circunstancias que se presentan.

Durante la última década, como se ha contextualizado en el primer apartado de este capítulo, la UE ha fortalecido su papel como actor unificado desde su legislación interna hasta en el ejercicio de su política exterior, involucrándola en una vasta cantidad de tópicos que hoy en día conforman su agenda.

UE y el este europeo

Las relaciones de la UE con Rusia tienen una larga historia detrás. Después de las Guerras Mundiales, y tras la Guerra Fría, durante la cual el mundo se vio polarizado entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y tras la desintegración de la última en 1991, la UE y Rusia firmaron el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC), sobre el cual se constituyeron las relaciones bilaterales entre estos actores. Dentro del acuerdo, se establecen regulaciones en aspectos políticos, económicos y culturales, así como lo concerniente al trato de Nación Más Favorecida²¹ (Parlamento Europeo, 2019a) en el comercio bilateral y las Preferencias Generalizadas²² para algunas partidas arancelarias rusas (Gobierno de España, 2020), hasta el ingreso del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2012 (Parlamento Europeo, 2019a).

Fue a través de esto que durante años las relaciones entre Rusia y la UE se fortalecieron mediante la cooperación en cuestiones como el comercio, la economía, la energía, el cambio climático, la investigación, la educación, la cultura y la seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, la no proliferación nuclear y la resolución de conflictos en Oriente Próximo (Parlamento Europeo, 2019a).

Sin embargo, en 2014, por una evaluación del sentido de identidad de la población de la península de Crimea, perteneciente a Ucrania, y tras realizarse un referéndum en la misma, ésta se declaró independiente. Después de dar el reconocimiento a dicha independencia, el presidente Vladímir Putin firmó el acuerdo interestatal de adhesión de la península a la Federación de Rusia el 18 de marzo de 2014 (Fernández, 2014), desatando una serie de acciones por parte de la comunidad internacional. Unos meses más tarde, las provincias de

²¹ Según los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), “los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC” (OMC, 2020).

²² Para mayor información del funcionamiento de las mismas, se recomienda consultar: http://www.sice.oas.org/TPD/GSP/GSP_Schemes_s.ASP

Donetsk y Lugansk se auto proclamaron Repúblicas independientes, una decisión que el Kremlin²³ respaldó (Solana, 2015).

La UE señaló esto como una violación al derecho internacional, y sometió a revisión las relaciones bilaterales con Rusia, decidiendo suspender las cumbres bilaterales periódicas que se mantenían e implementar medidas restrictivas como sanciones. Como medidas diplomáticas, se excluyó a Rusia del G8 y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE interrumpió el proceso de adhesión de Rusia a la misma, con base en la petición de su Consejo (Agencia EFE en La Vanguardia, 2014).

Con el Acuerdo de Minsk, firmado en 2015 por Alemania, Francia, Ucrania y Rusia, se establece militarmente un alto al fuego entre Rusia y Ucrania y la subsecuente retirada de armamento pesado, y en materia política se cede una mayor autonomía a las provincias del Este, aunque en los últimos años constantemente se han recibido acusaciones de las partes sobre violaciones a dicho acuerdo (Solana, 2015).

Actualmente, la relación entre la UE y Rusia se encuentra en un importante punto de tensión por diversos conflictos en los que están involucrados, como la situación con Ucrania y la guerra civil en Siria. Los mandatarios en la UE han insistido en que los países miembros buscan la apertura al diálogo y soluciones pacíficas, por ello han recurrido a implementar gradualmente sanciones. Es importante resaltar la relevancia de estos diálogos, considerando que dentro de los principales socios comerciales de Rusia se encuentran países que pertenecen a la UE, como lo son Países Bajos y Alemania (OEC, 2020).

Los ingresos de Rusia siguen basándose en el petróleo crudo y el gas, teniendo exportaciones por \$96,6 mil millones y \$19,8 mil millones respectivamente en 2017 (OEC, 2020); aunque su economía ha logrado estabilizarse, sin las grandes exportaciones destinadas a la UE, los números nuevamente se desequilibrarían. Por mucha distancia que logre establecerse entre el Kremlin y Bruselas, en virtud de la interdependencia entre ambas partes, no se puede pensar en un corte definitivo de relaciones entre ambos sin que existan daños

²³ Residencia oficial del Presidente.

irreparables a las economías, sectores poblaciones, etc. y en eso radica la importancia de mantener la balanza y apuntalar a una política exterior que alcance los objetivos.

Sur: Norte de África y Medio Oriente

Dentro- de la agenda del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se encuentran diversificados temas de cooperación internacional, y el caso de la zona del Norte del África y Medio Oriente (MENA por sus siglas en inglés) es uno de los que toman mayor relevancia ya que en ella se encuentran las mayores reservas de petróleo, gracias a lo cual, las relaciones entre dicha región y la UE se han estrechado en materia energética.

Se definen dos objetivos principales en la política de la UE hacia los países de la región MENA:

- Fomentar la reforma política y económica en cada país en el debido respeto a sus características específicas (y a su soberanía).
- Fomentar la cooperación regional entre los propios países de la región y con la UE (SEAE, 2020e).

El primer objetivo tiene como herramienta principal la Política Europea de Vecindad, mediante la cual se fomenta la estabilización, la seguridad y la prosperidad, y que se rige con la Estrategia Global para la PESC²⁴, de la UE. Esta Política también se aplica en los esfuerzos por mejorar las relaciones con Ucrania al este (SEAE, 2020c).

El segundo objetivo se trabaja directamente a través de la Unión por el Mediterráneo, que reúne a la UE con quince países del sur y este del Mediterráneo. Sus objetivos se basan en la búsqueda de tres elementos: estabilidad, desarrollo humano e integración. Cuenta con

²⁴ Esta Estrategia Global y de Seguridad, ante un sistema internacional cambiante, responde a los siguientes propósitos: actualiza la visión del mundo de la UE, busca reafirmar su status de actor global, y redefine los objetivos, medios y estrategias de su política exterior. Fue una propuesta presentada por Federica Mogherini en 2016, cuando ocupaba el cargo de Alta Representante de la política exterior y de seguridad de la UE (Sanahuja, 2018).

más de 50 proyectos etiquetados y más de 300 foros ministeriales y de expertos. Se apoya también en la Política Europea de Vecindad para el fortalecimiento de lazos (UpM, 2020).

Para el continente africano en particular, la UE es visionaria al respecto del fortalecimiento de estrategias de cooperación. El 9 de marzo de 2020 se presentaron en Bruselas los 5 puntos sobre los cuales podría construirse un futuro pacto de cooperación entre las regiones, cuyo borrador se pretendía presentar en la sexta cumbre a realizar entre la UE y la Unión Africana a fines del mismo año, y que abarcan las mayores áreas de oportunidad para un trabajo en conjunto:

1. Transición verde: Sobreexplotación pesquera, desertificación y deforestación, inversión en energías renovables, modelos de urbanización inteligente, delincuencia contra el medio ambiente, entre otros.
2. Digitalización: Utilizar la tecnología en sectores como la agricultura, comercio electrónico, servicios financieros, educación o administración pública, fortaleciendo los sistemas de seguridad contra riesgos como el uso de esta para fines terroristas.
3. Crecimiento sostenible y empleo: Colaboración para el combate de la corrupción, fraude, lavado de dinero y financiación del terrorismo; fortalecimiento de derechos sociales; erradicación del trabajo infantil; movilidad de estudiantes, profesores e investigadores; sistemas de salud e intercambio de conocimientos respecto a la integración económica europea en aras de fortalecer el reciente Acuerdo de Libre Comercio en África ZLEC.²⁵
4. Paz y gobernanza: La inclusión económica, la educación, el acceso igualitario a servicios sociales y la justicia, y la redistribución de recursos como fuentes de empleo e inversión ante crisis como la del Sahel o el Cuerno de África.
5. Inmigración: Fortalecimiento de inmigración regular y diálogo constante con países emisores, de tránsito y receptores (El País, 2020b).

²⁵ El cual supone la creación de un mercado continental único de bienes y servicios en África, integrado por 55 países, 1.200 millones de personas, unos tres billones de dólares de PIB conjunto y una unión aduanera con libre circulación para capitales y viajeros de negocios, y entró en vigor en mayo de 2019 (Naranjo, 2019).

Esta cumbre no se realizó hasta el 17 y 18 de febrero de 2022, debido a la pandemia por COVID-19. Sin embargo, meses antes de realizarse se retomaron los puntos de discusión y finalmente los acuerdos abarcaron todos los aspectos que se detallan en los incisos de arriba.

El Proceso de Paz en Oriente Medio sigue siendo un tema primordial en las relaciones exteriores de la UE. Para la resolución del conflicto árabe-israelí, se vela por un Estado palestino independiente, democrático, viable y contiguo, que conviva con Israel en términos de paz y seguridad. Los esfuerzos de la UE en este sentido han permanecido constantes a lo largo de los años, formando parte del *Cuarteto* que conforma junto con la Organización de las Naciones Unidas ONU, Estados Unidos y Rusia, y trabajando sobre los siguientes parámetros:

- Un acuerdo en las fronteras de los dos estados, basado en las líneas del 4 de junio de 1967 con intercambios de tierras equivalentes, según se acuerde entre las partes. La UE reconocerá los cambios en las fronteras anteriores a 1967, incluso con respecto a Jerusalén, sólo cuando las partes lo acuerden.
- Arreglos de seguridad que respeten la soberanía palestina y demuestren que la ocupación ha terminado; y que proteja la seguridad israelí, evitando el resurgimiento del terrorismo y enfrentando de manera efectiva las amenazas a la seguridad, incluidas las amenazas nuevas y vitales en la región.
- Una solución justa, acordada y realista para la cuestión de los refugiados.
- Cumplimiento de las aspiraciones de ambas partes para Jerusalén. Se debe encontrar un camino a través de negociaciones para resolver la situación de Jerusalén como la futura capital de ambos estados (SEAE, 2020f).

El papel de la UE dentro del conflicto que estalló en Siria desde 2011 se ha mantenido como el de un mediador entre las constantes hostilidades generadas entre Estados Unidos y Rusia. Al respecto, el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, dijo el 6 de marzo de 2020 que la “...preocupación inmediata es trabajar para lograr un alto el fuego duradero en todo el país e involucrarnos con todos los actores relevantes para una solución política integral y para abordar las necesidades humanitarias del

pueblo sirio.” (SEAE, 2020g), mensaje que emitió tras anunciar la convocatoria a una IV Conferencia de Bruselas sobre el apoyo al futuro de Siria y a la región.

El esfuerzo de la UE para reducir las hostilidades en Siria ha devenido en el desarrollo tres Conferencias previas en Bruselas, que hicieron coincidir a un gran porcentaje de sectores de la comunidad internacional y reactivaron el diálogo para respaldar los esfuerzos de la ONU en buscar la solución política en línea con la Resolución 2254²⁶ del Consejo de Seguridad; asimismo, se recibieron donaciones para brindar ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto (SEAE, 2020g).

Finalmente, es de suma importancia para esta investigación mencionar que uno de los temas más relevantes en la agenda de política exterior de la UE es lo referente al Acuerdo Nuclear firmado con la República Islámica de Irán.

En 2015, Irán y el G5+Rusia firmaron un Acuerdo Nuclear para detener el enriquecimiento de Uranio en el país de Medio Oriente, y que, además, daba cabida a la intervención de organismos internacionales como reguladores (BBC News, 2019a). El argumento de la entonces administración del presidente Barack Obama para gestionar el Acuerdo, fue implícitamente justificar que el desarrollo de energía nuclear en Irán se utilizaba como fuente alternativa para subsistencia con relación a su posición geopolítica.

Las tensiones tomaron forma a la llegada del presidente Donald Trump a Estados Unidos, y tras anunciar su salida del Acuerdo Nuclear con Irán, el 8 de mayo de 2018, instando a la UE a realizar lo mismo. Irán declaró, el 14 de mayo siguiente, un ultimátum a la UE para ratificar el Acuerdo, de lo contrario, el gobierno iraní también lo abandonaría y restablecería sus actividades en materia de desarrollo nuclear (ACA, 2019). Tras este panorama, la UE decidió ratificar el Acuerdo, comenzando de manera más evidente a dirigirse por un camino que habría de optar por mayor autonomía en relación a Estados Unidos.

²⁶ Dicha resolución hacía más flexible la postura de la comunidad y otorgaba al régimen de facto de Bashar Al-Assad legitimidad para continuar al frente del país por dos años.

Durante el año 2019 las tensiones incrementaron cada vez más, y el 3 de enero de 2020, el gobierno estadounidense asesinó, por medio de un ataque aéreo al general Qassem Soleimani, jefe de la milicia iraní, lo que desató el pánico en la comunidad internacional ante el posible desarrollo de un conflicto de gran magnitud (La Nación, 2020a).

El 7 de enero de 2020, Irán atacó deliberadamente dos bases militares con tropas estadounidenses en Irak con 12 misiles balísticos en respuesta al asesinato del general, lo que significó la agresión más fuerte de la República Islámica hacia Estados Unidos de la que se tenga registro (La Nación, 2020b).

Los hechos anteriores dieron pie a una escala de amenazas públicas que crearon pánico entre la población en diversas regiones del mundo, sin embargo, días después el conflicto mediático perdió fuerza y las tensiones volvieron “a la normalidad”, siempre manteniendo la incógnita de qué tanto le es conveniente a la UE involucrarse al día de hoy, incluso como elemento mediador.

Mirar al otro lado: relaciones euro-asiáticas

La UE se ha visto perturbada por hechos como la crisis económica en Grecia, la consumación del Brexit, el conflicto Rusia-Ucrania, así como su postura ante diversos conflictos internacionales, por lo que no sería extraño pensar que las cuestiones domésticas en Europa podrían sobrepasar la necesidad de fortalecer y diversificar sus relaciones en otras regiones del mundo. Por su papel económico, en el marco de las potencias emergentes con las que cuenta, y por su importancia geopolítica, Asia representa una de las mayores áreas de oportunidad para el fortalecimiento de una política exterior común de la UE.

En los últimos años, las relaciones con Asia se han enfocado en acuerdos bilaterales con países entre los que resaltan China e India (Christiansen, 2015), los cuales consisten en los principales asuntos políticos, económicos y comerciales, esto con el afán de institucionalizar lazos que vayan más allá de lo económico.

De los mayores retos a enfrentar en esta relación es la diferencia de percepción del mundo que existe entre la UE y los países centroasiáticos, por ello han existido discrepancias en los diálogos que constantemente se han establecido, ya que la diferencia de ideología e interpretación pesa al poner en discusión tópicos como derechos humanos, gobernanza, Estado de Derecho y respeto al Derecho Internacional, aspectos que generalmente se encuentran incluidos en todos los acuerdos en los que la UE participa a nivel global.

En el sentido de lo anterior, se introduce también el uso de instituciones multilaterales, lo cual significa que los Estados deben buscar un punto de convergencia constantemente y adoptar decisiones que se tomen en conjunto, por lo que esta herramienta no es la predilecta en Asia, ya que esto podría derivar en injerencia por parte de otros países, en el sentido de que “los Estados asiáticos consideran la soberanía del Estado como algo innegociable, y el principio de no injerencia deriva de esa firme creencia en la relevancia de la soberanía” (Christiansen, 2015).

A excepción de las relaciones con Rusia y Corea del Norte, sobre todo geográficamente Asia no representa un riesgo potencial para la UE en materia de seguridad, aunado al hecho de que esta región no está implicada directamente en los conflictos que la aquejan, sin embargo, la UE busca profundizar su asociación con China en temas como Irán, Afganistán y la península coreana, así como en tópicos de escala global, como el cambio climático (EU-Asia Centre, 2020).

Es imperante fortalecer los lazos con este continente con otros temas además de la seguridad, como el comercial. Tanto para Asia como para la UE, esta relación representa una alternativa para sus flujos comerciales, en ambos casos frente a una política exterior estadounidense llena de incertidumbre. Para comprender esto se debe recordar que Estados Unidos ha sido causante de divisiones en Asia, sobre todo en el marco de una reciente guerra comercial con China y la lucha por la hegemonía, pero también ha sido el aliado tradicional de la UE durante años, aunque desde la llegada de Donald Trump al frente de dicho país el panorama cambió (Cameron, 2017, p. 2).

Ante la dificultad de hablar de cooperación entre regiones, gracias a las diferencias políticas, económicas y sociales tan marcadas que existen entre los países asiáticos, se puede

catalogar como una correcta alternativa el fortalecimiento de la relaciones bilaterales, en las que se puede desarrollar una línea de cooperación más específica con sus acuerdos y excepciones, teniendo como primera partida los cuatro socios estratégicos de la UE en la región: China, Japón, India y Corea del Sur, con quienes trabaja en conjunto sobre todo en temas comerciales, a través de constantes reuniones y diálogos que han concluido en la firma de acuerdos importantes (Cameron, 2017, p. 4).

Desde que China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, existe un panorama alentador para encontrar puntos adyacentes en las perspectivas y decisiones respecto a temas de gran relevancia en la agenda internacional con la mayor potencia asiática, pero esto es más sencillo en la teoría que en la práctica, ya que la UE se caracteriza a sí misma con un papel de mediador en los conflictos, y que vela por la paz y los buenos valores, sin embargo, el accionar de sus miembros más “fuertes” no siempre es coherente con la posición común que esta adopta, y para la que se supone, existen las instituciones pertinentes.

Por su parte, la UE tiene un diálogo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que inició desde 2007, con la Declaración de Nuremberg²⁷, estableciendo relaciones diplomáticas formales en 2009 (SEAE, 2020a). Ese diálogo se fortalece a través de cooperación en materia de seguridad y defensa, teniendo a la UE como un ejecutor de diplomacia preventiva; en temas económicos y comerciales, a través de diálogos a nivel ministerial, seminarios conjuntos y cumbres empresariales; la UE también contribuye brindando asistencia económica y asesoría técnica en aras de lograr una mayor integración en la ASEAN, a través del camino recorrido y las lecciones aprendidas de la UE para crear un mercado interior sólido.

La ASEAN representa un importante actor en la política exterior contemporánea de la UE para fortalecer relaciones de cooperación diversas, prueba de esto es que se han destinado más de 170 millones de euros para financiar la agenda de integración regional de

²⁷ Sobre una cooperación reforzada entre la UE y la ASEAN; establece los compromisos y la visión a largo plazo de esta suma de esfuerzos.

la ASEAN en curso y posterior a 2015, recursos enfocados a áreas como el desarrollo sostenible y la conectividad (SEAE, 2020a).

Para realizar los trabajos cooperativos con éxito, existe el Encuentro Asia-Europa o mejor conocido como la ASEM, por sus siglas en inglés, que es la mayor plataforma multilateral de diálogo y cooperación entre ambos continentes (SEAE, 2020b) y que reúne a 53 países conformados por los 27 Estados miembros de la UE, el Reino Unido, Noruega, Suiza, 21 países asiáticos, e invita a la UE y a la Secretaría General de las ASEAN como socios institucionales. Este bloque representa en su conjunto el 55% del comercio mundial, 60% del PIB mundial, 60% de la población mundial y 75% del turismo mundial (Borrell, 2019).

En la 14^o reunión de ministros de relaciones exteriores de la ASEM, realizada en Madrid en diciembre de 2019, que se enfocó en la configuración de estrategias para lograr un multilateralismo efectivo, se presentó el panorama actual en el que se encuentran las relaciones entre Europa y Asia. Entre los temas destacados se encontró la importancia del comercio basado en regulaciones, teniendo como referente la OMC (Xinhua, 2019) así como la situación en Medio Oriente, temas de seguridad colectiva y cuestiones de género (Borrell, 2019).

El Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, afirmó que ambos continentes se necesitan más que nunca para lograr mantener la seguridad y prosperidad de las regiones y los ciudadanos (SEAE, 2019a), también afirmó que el encuentro “puede ser una plataforma clave para defender y promover enfoques multilaterales basados en normas. En el desafiante mundo de hoy, este tipo de cooperación y liderazgo es imperativo.” (Borrell, 2019).

América Latina y la UE: *Vis a vis*

Un caso similar al de Asia, aunque con sus particularidades, es la región de América Latina. Se puede decir que esta región no se ha encontrado en el punto más alto en la agenda de la UE durante años, y esto se puede atribuir a la priorización que la UE ha dado a su política de

vecindad, atendiendo problemáticas que la quejan desde una mayor proximidad geográfica, que por ende conllevan un mayor riesgo en temas de migración o seguridad. Para América Latina la situación es bastante similar: por los lazos históricos que les unen quizá, no ha buscado llevar su relación con los países europeos a otro nivel, optando por diversificar en la región de Asia-Pacífico, sin embargo, existen importantes lazos comerciales y de cooperación al desarrollo entre ambas regiones, por lo que fortalecer estos lazos se suma a la lista de retos que enfrenta la UE.

Susanne Gratius, profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, expone una hipótesis al respecto, en cuanto a que la UE y América Latina deben apreciarse la una a la una como socios, en lugar de elementos de un orden jerárquico en el cual, Europa impone sus normas e ideologías (Gratius, 2017). Partiendo de este supuesto, se puede decir que en el contexto de incertidumbre causada por el gobierno de Trump en Estados Unidos, y ahora, en el estado actual de las relaciones internacionales efectivamente ambas regiones pueden encontrar una necesidad mutua pero algo que es evidente es la ventaja que tiene la UE en materia de integración frente a una Latinoamérica que está en su etapa primaria respecto a la conformación de organismos multilaterales.

El que América Latina sea considerada una región de renta media (OCDE, 2017), puede ser uno de los motivos por los que los fondos que la UE destina de manera conjunta para la cooperación al desarrollo se enfoquen mayoritariamente en otras regiones, y entonces hablar de un interregionalismo con un esquema de cooperación Norte-Sur resulta complicado.

Aunque existen hasta la fecha grandes diferencias en porcentaje de deuda y crecimiento económico de región a región, entre 2017 y 2018, una problemática en común fue la contraposición de ideales a los perseguidos por Donald Trump respecto a la política exterior de Estados Unidos, que dejó de lado diversas regulaciones establecidas por acuerdos internacionales. Estados Unidos es uno de los socios más fuertes en términos comerciales en ambas regiones. Este escenario motivó a los Estados europeos a asumir un rol con mayor protagonismo en las relaciones con el continente americano, sobre todo si se trata de libre

comercio y aspectos como migración, delincuencia y desarrollo sostenible, en aras de cubrir una necesidad en la que ambas regiones convergen.

El mayor contacto entre la UE y América Latina se encuentra dentro de las relaciones UE- Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), que se estructuran en torno a cumbres bienales, reuniones periódicas de altos funcionarios y diálogos e iniciativas temáticas específicas que incluyen la Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación, cooperación en educación superior, el Diálogo estructurado UE-CELAC sobre migración, el Mecanismo de Coordinación y Cooperación UE-CELAC sobre Drogas y el monitoreo de los acuerdos de asociación económica entre los países miembros de ambos organismos (SEAE, 2020d). Es en estas reuniones en donde la UE se enfrenta al reto de configurar relaciones idóneas para alcanzar los objetivos que se plantean dentro del propósito de estas conversaciones.

Por su parte, también la Alianza del Pacífico firmó en septiembre de 2019 una declaración conjunta con la UE para fortalecer la cooperación en asuntos ambientales, en ciencia y tecnología e innovación, así como para apoyar a las pymes (Andina, 2019), que generó una importante agenda para lograr los objetivos establecidos. Así mismo, la UE mantiene relaciones subregionales con América Central, el Caribe, la Comunidad Andina y el Mercosur (SEAE, 2020d).

En conclusión, para el caso de América Latina, el reto consiste en priorizar aún más de lo que se ha visto en los últimos años el vínculo interregional; trasladar los grandes frutos en relaciones bilaterales hacia una cooperación más regional. La UE debe ver a América Latina como un actor que puede brindar y no sólo aprender. Pese a las grandes diferencias entre ambas regiones, algo importante que se puede catalogar como característica en común es su visión del mundo, el rechazo al proteccionismo y a las soluciones coercitivas, así como la búsqueda de una democracia inclusiva y una globalización sostenible en el marco del multilateralismo.

En su última visita a México como Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y como Vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini dejó claro el mensaje al expresar: “Necesitamos amigos y socios en los que

podamos confiar, que compartan nuestra propia visión del mundo, nuestros objetivos y nuestros valores.” esto como herramienta para enfrentar los desafíos globales; también destacó como ejemplo el caso de México, diciendo que ambos buscaban “preservar el sistema multilateral, en un momento en que otros razonan demasiado en una lógica de confrontación y rivalidad.” (Morgherini, 2019). La actual administración en México ha enfocado sus esfuerzos a priorizar la soberanía nacional, aún con esto, los canales cooperativos con el viejo continente siguen vigentes y fuertes frente a las recientes crisis internacionales que se han suscitado.

El Brexit y otros temas de relevancia para la acción exterior

Con la reciente salida del Reino Unido de la UE mediante el proceso conocido como *Brexit*, la estabilidad de la UE se ha visto cuestionada, con el riesgo de afectar sus relaciones al exterior y el temor de un efecto bola de nieve.

El Brexit se llevó a cabo de manera oficial el 31 de enero de 2020, dejando a la UE con 27 Estados miembros (Mueller, 2020). Sin embargo, ambos actores dependen uno del otro en diversas áreas, sobre todo la comercial, por lo que el camino para realizar esa separación de manera óptima y sin dejar cabos sueltos ha sido complicado en el reto de configurar una relación bilateral sólida.

Posterior a la realización del Brexit, se acordó un periodo en el cual el Reino Unido se mantendría bajo las normas de la UE durante 11 meses, sin embargo, dejaría de tener representación en sus órganos; dicho periodo habría de finalizar el 31 de diciembre de 2020 (Mueller, 2020), fecha límite también para que la UE y el Reino Unido logaran crear un Acuerdo Comercial completo, cuyas negociaciones se programaron para dar inicio en marzo (BBC News, 2020b).

Alcanzar un acuerdo para finales de año era un reto para ambas agendas políticas y para la estabilidad económica mutua, considerando la importancia y la cantidad de aspectos a cubrir en el mismo. Boris Johnson, Primer Ministro del Reino Unido, había mostrado una

postura positiva al respecto, mientras que Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, lo consideró como algo “imposible” (BBC News, 2020b).²⁸

La primera ronda de negociaciones inició puntualmente el 2 de marzo de 2020, y, finalmente, el 24 de diciembre de 2020, el acuerdo se alcanzó. La UE y el Reino Unido firmaron tres acuerdos clave el 30 de diciembre de 2020: el Acuerdo de Comercio y Cooperación, el Acuerdo de Seguridad de la Información y el Acuerdo para la Cooperación en el Uso Seguro y Pacífico de la Energía Nuclear, mismos que se aplicaron provisionalmente a partir del 1 de enero de 2021 y entraron en vigor el 1 de mayo de 2021 (Consejo Europeo, 2023).

Lo cierto es que, en problemáticas que implican temas de seguridad internacional, la UE se ha mantenido en buena medida como mero espectador, quedándose al margen de la toma de decisiones trascendentales, por lo que se espera que un futuro próximo esta organización supranacional pueda mostrarse más activa, permitiéndose diversificar sus relaciones y alianzas actuales.

Existen otros tópicos a nivel global a los que la UE se enfrenta. Por ejemplo, sus compromisos establecidos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Los Estados miembros de la UE trabajan activamente en diversos programas y han firmado acuerdos multilaterales en la materia, sobre todo en aras del cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La UE tiene una gran responsabilidad en las emisiones de CO₂ desde antaño, por tanto, su papel en esta lucha es protagónico, así como su responsabilidad de ayudar a países en vías de desarrollo a generar mecanismos que puedan cumplir también con estos objetivos (Solana, 2015), siempre en el respeto a su soberanía y la autonomía política de los Estados con los que coopera.

²⁸ Las preocupaciones al respecto incrementaron tras el brote de una nueva enfermedad llamada COVID-19, causada por un tipo de coronavirus descubierto recientemente, cuyo primer registro se tiene con fecha de diciembre de 2019, en Wuhan, China (OMS, 2020b), y que el pasado 11 de marzo de 2020 fue declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020a). Ante esta situación que alcanzó a todo el mundo, en su mayoría países europeos, se declaró un estado de cuarentena. Entre los casos positivos de la enfermedad, durante su periodo más álgido, se registraron figuras públicas, políticos y diplomáticos muy importantes, entre ellos, los principales negociadores del Acuerdo Comercial entre la UE y el Reino, David Frost y Michel Barnier, que fueron llevados al aislamiento total, y con ello se planteó el realizar las negociaciones de manera virtual, temiendo que esto fuera causa de retrasos importantes (BBC News, 2020a).

Los miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmaron el 12 de diciembre de 2015, en la COP21, en París, Francia, un acuerdo histórico para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono (United Nations, 2020).

El Acuerdo tiene como objetivo central reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial debajo de los 2° centígrados y de manera próxima alcanzar los 1.5° (United Nations, 2020).

El cumplimiento del Acuerdo se ha visto obstaculizado por factores externos como la salida de Estados Unidos del mismo, al llegar Donald Trump a la presidencia de dicho país, y acontecimientos posteriores que han desdibujado la relevancia de este en el tema del cambio climático, sin embargo, en la UE se mantienen los esfuerzos por perfeccionar las estrategias que en él se han plasmado. Dentro de este tema se puede identificar aún el desafío de optar por una política exterior más alejada de los intereses estadounidenses.

Los ciberriesgos, que vulneran todas las actividades políticas, así como económicas o comerciales de la UE ante potenciales criminales, y que poco se han podido blindar, así como la migración descontrolada proveniente de países de la región MENA en conflicto y que ya no es posible sostener por parte de los 27, y el terrorismo que ha dejado una suma importante de víctimas durante las últimas dos décadas, y cuyo intento de contener ha sido fallido, sobre todo, tomando en cuenta el crecimiento de grupos extremistas como el Estado Islámico, son otros de los grandes temas que la UE debe abordar, y sobre los cuales plantear estrategias eficientes para su resolución.

Ya sea en referencia a las regiones mencionadas en este apartado, o los tópicos que se han discutido, es importante entender que además de la urgente necesidad de contrarrestar los efectos de las problemáticas, la UE debe tomar decisiones que la posicionen como un actor unificado, y pongan en evidencia el exitoso crecimiento institucional interno en materia de acción exterior que tanto se ha pregonado.

1. 3. La política exterior de la UE a la luz de las Teorías de las Relaciones Internacionales.

Constantemente se utiliza la fusión de teorías para explicar diversas temáticas en las relaciones internacionales, esto gracias a las limitaciones particulares que evitarían que una sola teoría pudiera dar sentido al sistema internacional como un completo. El caso de la política exterior de la UE no es la excepción. Para este apartado se realiza un análisis teórico que utiliza paradigmas tanto del debate clásico como el contemporáneo.

La pretensión de esta investigación es analizar el objeto de estudio descrito desde una estructura que tiene como macro teoría al realismo, para revisar e interpretar el nivel sistémico, es decir, el panorama internacional en el que se ha tenido que desarrollar la PESC, y en el cual se desenvuelven los actores y se suscitan los hechos, haciendo énfasis en el comportamiento y los intereses estadounidenses que justifican el tipo respuesta de la UE, ya que han presentado un complicado escenario en el periodo de tiempo estudiado.

Como meso teoría se utiliza el constructivismo para estudiar las identidades de los Estados que conviven en la dinámica descrita por el realismo, su construcción y la legitimación interna y externa de su comportamiento. Es decir, analizar cuál es papel de la UE, de Estados Unidos y de Irán en este asunto y sobre qué percepciones entre sí se podrían plantear futuros escenarios.

Finalmente, se propone analizar a la PESC de la UE en un marco de tensiones con Estados Unidos, revisando el ejemplo del Acuerdo Nuclear con Irán, mediante los postulados del liberalismo institucional, siendo esta la micro teoría de esta investigación, apuntalando a la cooperación internacional a través de instituciones como la opción óptima para alcanzar objetivos en un mundo globalizado.

Esta fusión de teorías responde a la concepción de un contexto en el cual Estados Unidos ha priorizado su seguridad nacional detentando el poder y con ello la hegemonía, mientras que la UE busca ser más independiente de la política exterior estadounidense, habiendo también intereses en términos de poder para lograr un contrapeso como potencia a través del multilateralismo, intención evidenciada en su postura respecto a las relaciones con

Irán, uno de los mayores rivales de Washington. Cabe mencionar que los supuestos teóricos de este apartado se citan para definir el marco dentro del cual se revisará el caso de estudio y cuya propuesta deberá ser reafirmada en los siguientes capítulos, lo que dará al mismo la calidad de sujeto dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Un sistema internacional realista.

En primera instancia se analiza la interacción de los actores en el sistema internacional desde el realismo, tanto en su versión clásica como las adecuaciones que trajo consigo el realismo estructural o neorrealismo. En un mundo contemporáneo en donde se siguen suscitando conflictos la lucha por el poder continúa predominando, y en ella se ubican potencias tan importantes como la UE y Estados Unidos.

Los estudiosos de esta teoría clásica de las Relaciones Internacionales plantean que los fenómenos globales son explicados a través de la política del poder, donde los Estados buscan maximizarlo y proyectarlo en el ambiente externo para beneficio propio (Velázquez y González, 2016: 251). Esta premisa se adecua al objeto de estudio al analizar las interacciones entre Estados Unidos y la UE, sobre todo en el marco de la competencia transatlántica. En los últimos años el comportamiento de ambos actores se ha visto como una búsqueda por aumento del poder. Estados Unidos, por ejemplo, con la llegada de Donald Trump y sus políticas proteccionistas, detentó el control del sistema internacional tratando de imponer sus normas y lo que ellos conciben como su ejemplo de democracia.

El interés de los Estados siempre devendrá en la obtención de poder, ya sea para controlar su seguridad interna o para hacer ejercicio de él frente a otros. En la UE se puede ver desde dos plataformas: la supremacía de determinados Estados miembro al interior, y la influencia de la UE en sus relaciones exteriores. En distintas escalas se aprecia al poder como protagonista, ya que, como apunta una de las apreciaciones de Morgenthau, se considera que el principal vehículo para que el realismo encuentre su rumbo en los asuntos mundiales es el concepto de interés definido en términos de poder (1986).

En el caso europeo, se puede tomar como ejemplo las relaciones franco-germanas como una plataforma para reforzar el poder y la influencia de Alemania y Francia dentro de la UE, buscando proyectarse al exterior como líderes de un proyecto de protección de identidad de la misma.

En la lucha del poder, los medios para alcanzar los objetivos son diversos. La UE ha determinado utilizar el ejercicio persuasivo para este cometido, incorporándose a través de la promoción de ideales y búsqueda del bienestar internacional para encontrar aliados, dentro de un ejercicio de tinte constructivista. Esto es muy importante ante una perspectiva como la de Carr, quien señala que cualquier política exterior debe estar basada en una combinación especial de principios idealistas y realistas, es decir, valores y poder (1981).

En el sentido de lo anterior, la UE es una potencia económica y política a nivel mundial, y busca incrementar su influencia y presencia en distintas regiones del mundo, aspirando a una posición de poder, en términos realistas, pero bajo un discurso idealista siendo las principales directrices en su actuar determinadas por la buena voluntad, el multilateralismo y la cooperación internacional, valores que como ya se enmarca antes, están inscritos en la PESC.

A diferencia de la UE, Estados Unidos ha optado por otra vía en la lucha por el poder. El realismo clásico también se caracteriza por el uso de la fuerza y la diplomacia coercitiva para influir en las decisiones de otros Estados y alcanzar objetivos (Velázquez y González, 2016: 258). Es una conducta que generalmente se encuentra en las acciones de política exterior de Estados Unidos y que en la UE se han identificado más en su accionar dentro de la OTAN, por ejemplo, en la respuesta ante el conflicto Rusia-Ucrania.

Estados Unidos hace ejercicio del principio de auto-ayuda desde hace varios periodos presidenciales, el cual se explica como el derecho de cualquier Estado a determinar cuándo sus intereses legítimos son amenazados, empleando medidas coercitivas para reivindicar sus intereses (Tucker, 1977). Por ejemplo, ante los ataques terroristas en 2001 que dieron pie a la invasión en Irak, y con Donald Trump y un gobierno que apostó por el proteccionismo, el aumento en los costos de transacción y en la implementación de sanciones ante los riesgos que han “vulnerado” su seguridad nacional gracias al multilateralismo.

La política exterior de Estados Unidos en el periodo presidencial de Trump ha dado pie a que se origine el dilema de seguridad en el sistema internacional contemporáneo.²⁹ Al hacer ejercicio del principio de auto-ayuda de manera interna, incrementando recursos y medidas de defensa para la seguridad nacional, ha despertado una inquietud en los principales actores que mantienen interdependencia, por ejemplo, América Latina y la UE, quienes han optado por hacer lo mismo utilizando el recurso externo al diversificar sus relaciones y fortalecer el ejercicio cooperativo en la región de Asia-Pacífico.

Actualmente, las condiciones internas de los países, sobre todo de los periféricos, se definen por la interdependencia con las grandes potencias, por ende, la inestabilidad del sistema internacional en su conjunto, gracias a los conflictos en Medio Oriente, el proteccionismo norteamericano y su guerra comercial con China, o las crisis al interior de la UE y las complicadas agendas de política exterior tienen consecuencias sobre su comportamiento y en los procesos de toma de decisiones. Por esto se puede decir que lo que ocurre a nivel sistémico es lo que brinda el contexto para el accionar de los Estados en particular, lo que da paso a los preceptos del neorrealismo.

La Teoría de la Interdependencia para entender las relaciones UE-Estados Unidos

La teoría de la interdependencia es la explicación idónea para estudiar el por qué, pese a las tensiones expuestas anteriormente, la UE no puede optar por una ruptura total de relaciones con Estados Unidos, por más éxito que tenga al diversificar sus relaciones exteriores. Para ello se toma como referencia el análisis de Jorge Schiavon al respecto de esta teoría.

Se puede entender a la interdependencia como la mutua dependencia entre actores internacionales caracterizada por la existencia de efectos recíprocos, tanto costos como beneficios entre ellos (Schiavon, 2016: 389). La ruptura entre los actores estudiados es más

²⁹ El dilema de seguridad se presenta cuando un estado se fortalece por el principio de auto ayuda de manera interna (incrementando recursos) o externa (formando alianzas o debilitando al oponente) argumentando defensa, los demás lo interpretan como un decrecimiento en su seguridad y van a optar por hacer lo mismo, incrementando las tensiones. (De Alba, 2016, p. 274)

que poco probable, ya que se trata de las dos mayores economías a nivel mundial³⁰, cooperando y beneficiándose entre sí, y los efectos de esta generarían daños no solo a los Estados involucrados, sino colateralmente a la economía global.

En un marco de acción cooperativa, se debe velar por la búsqueda de maximizar las ganancias absolutas para todas las partes (Schiavon, 2016: 390). Un claro ejemplo fue la poca voluntad de Trump para estrechar lazos con Europa. Ante situaciones así, a la UE le compete redoblar esfuerzos y buscar el escenario más conveniente a manera de que la cooperación traiga beneficios, teniendo en cuenta que la economía estadounidense también depende en gran parte de los números europeos. Muestra de ello es que el comercio de bienes y servicios de Estados Unidos con la UE sumó casi 1.3 billones de dólares en 2018, mientras que las exportaciones totalizaron 575 mil millones y las importaciones, 684 mil millones (Gobierno de Estados Unidos, 2020).

Pese a la influencia de Europa occidental en el mundo, Estados Unidos sigue teniendo mayor capacidad económica y militar, por ello, la asimetría en la relación de interdependencia sigue favoreciendo su lado de la balanza. Ante esto, la relación bilateral se vería sujeta a un juego de poder relativo, el cual depende de las capacidades nacionales para responder ante una crisis: sensibilidad y vulnerabilidad (Schiavon, 2016: 390). El poder relativo de esta relación en el hipotético caso de una ruptura yace en Estados Unidos, ya que la UE presenta un mayor grado de sensibilidad y vulnerabilidad con base en los datos numéricos que se han citado anteriormente.

En esta relación interdependiente, lo ideal sería encontrar espacios de convergencias diversificadas. Para la teoría de la interdependencia existe una ausencia de jerarquía en la agenda internacional, por lo que la agenda se vuelve múltiple y compleja (Schiavon, 2016, p. 392). Sin embargo, mientras que para la UE también son imperantes otros tópicos en las agendas internacionales, como el cambio climático o la eficiencia energética, desde el

³⁰ En el 2018, Estados Unidos tuvo un Producto Interno Bruto PIB de 20, 544 billones de dólares, y un Ingreso Nacional Bruto per cápita de 63,080 dólares, mientras que la UE tuvo 18,768 billones y 34,469 dólares respectivamente (Banco Mundial, 2020).

realismo, con miras a Estados Unidos en particular, los asuntos militares y de seguridad tienen supremacía.

En el mundo existen múltiples actores, canales, temas, estrategias y regímenes internacionales, los cuales facilitan y promueven la cooperación internacional (Schiavon, 2016: 393). La UE se ve inmersa en múltiples ejercicios de interacción con otros actores internacionales. Su presencia como miembro u observador en diversos foros internacionales y regionales, la firma de acuerdos, el establecimiento de diálogos, su rol como moderador en conflictos y su inversión en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en el extranjero le han abierto las puertas a tener una importante presencia en casi todo el mundo, contribuyendo a la gobernanza global. También su estructura interna y la creación de espacios supranacionales enfocados a la cooperación internacional facilitan la configuración de estrategias efectivas.

Al interior de la UE, las diferencias socioculturales, económicas y políticas también están fuertemente marcadas, sin embargo, los beneficios del ejercicio cooperativo de la UE ingresan de manera más o menos similar en beneficios a los Estados.

Este es un importante reto de las relaciones bilaterales entre la UE y Estados Unidos, ante el contexto internacional de los últimos años: encontrar espacios de convergencia que les permitan colaborar y disminuir las tensiones, ya que una ruptura traería consecuencias negativas para ambos.

Sin embargo, el escenario no es alentador, ya que el gobierno estadounidense cada vez se posiciona más a la negativa de promover el multilateralismo, como lo ha demostrado su salida del Tratado de París o de la UNESCO, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la implementación de aranceles en el intercambio de materiales con la UE o con la suspensión del financiamiento a la OMS por instrucción del presidente Trump, acusando a la organización de mala gestión y encubrimiento en la crisis desatada por la expansión de la COVID-19 (BBC News, 2020d).

Revisión desde el constructivismo.

En el plano político, el triángulo que la teoría constructivista revisa en las relaciones estudiadas se compone de percepciones que se han generado tras el papel de Estados Unidos e Irán en un conflicto en el cual la UE ha invertido esfuerzos por moderar. El constructivismo es una plataforma interesante para desarrollar esta temática, ya que revisa estructuras de relaciones intersubjetivas (Bravo y Sigala, 2016).

Wendt afirma que desde esta perspectiva se construyen estructuras sociales, compuestas por entendimientos intersubjetivos, recursos materiales y prácticas (Wendt, 1995). Cada uno de los actores involucrados desarrolla una identidad, que se construye por la asimilación interna de un ideal determinado, que se legitima por los recursos con los que cuenta. La identidad se entiende como el conjunto de atributos propios de un sujeto; conciencia del “yo” frente al “otro” e interacciones sociales dentro de una estructura normativa (Lebow, 2008). En la construcción de identidades, el discurso reproduce la dicotomía entre el “nosotros” y el “ellos” (Bravo y Sigala, 2016: 411).

En este sentido, es importante entender que la manera en que se interrelacionan los tres actores tiene su centro en la concepción que cada uno tiene del otro, y de la propia, así como de cuál es la labor que desempeñan y cuáles son sus intereses. Esa interpretación es la misma que externan en sus discursos y esto determina su postura en los espacios de diálogo o convergencia a nivel internacional, por ejemplo, vía política exterior.

La identidad se utiliza como una etiqueta para las construcciones del Estado-Nación (Jepperson, Wendt, Katzenstein, 1996, pp. 17 y 18). Esta misma etiqueta es la que puede representar un cimiento sobre el cual se configura un Estado en términos políticos, comerciales, culturales, sociales, etc. Estudiar una identidad implica analizar la ideología y propósito que un país erige al interior de su sociedad y proyecta internacionalmente (Jepperson, Wendt, Katzenstein, 1996, pp. 17 y 18). El conocimiento de la identidad permitirá evaluar los cursos de acción de un Estado y cómo afecta su desempeño en el sistema internacional.

Estados Unidos tiene poderío militar y capacidad económica suficiente para demostrar interna y externamente que cuenta con los recursos que le permiten garantizar su seguridad nacional. El retorno del Partido Republicano y, por ende, la derecha política al gobierno estadounidense, en 2016 fue un reflejo de la opinión pública que existe al interior del país y que prioriza el desarrollo interno, aunque eso implique la reducción de la contribución estadounidense a nivel internacional.

En el caso de la UE, se ha creado un pensamiento colectivo en sus ciudadanos que la concibe incluso como el ideal de bienestar social y un estilo de vida idóneo, postulado que se respalda relativamente en altos indicadores en materia de salud, educación y derechos civiles. Al exterior, ha trabajado como promotora de la diplomacia, el multilateralismo, la cooperación y el respeto por los derechos humanos, y sus instituciones, así como de CID o sus aportaciones en organizaciones internacionales, etc.

Irán, por su parte, un país en el que predomina la religión como directriz política, y cuyo sentido estricto es innegable, ha pretendido mostrarse ante el sistema internacional como un país que no está dispuesto a permitir la injerencia extranjera pese a la presión extraterritorial, y al ser uno de los principales productores de petróleo, un producto clave en el comercio internacional, evidencia su capacidad para influir en las decisiones de otros Estados en relación a temas energéticos, que eventualmente tienen efectos en otras áreas.

Algo importante para entender es que, según el constructivismo, estas estructuras pueden mutar y transformarse conforme cambie el sistema en el que subsisten. Las características anteriores se constituyen no sólo de datos duros, si no de los mensajes que un país emite al exterior. La interpretación de textos y discursos para entender la realidad internacional (Klotz y Lynch, 2007: 8) ha sido relevante en un mundo globalizado en donde incluso las declaraciones a través de redes sociales han trascendido.

A través de los discursos y comunicados oficiales emitidos por instancias y dirigentes, se puede detectar cuál es el contexto y estado actual del conflicto revisado, en este caso, siendo lo referente al Acuerdo Nuclear con Irán. Ello permite entender la transición entre un discurso que hacía ameno el ejercicio cooperativo en el periodo presidencial de Barack Obama, al momento de la firma del Acuerdo, y la postura de Donald Trump, quien decidió

abandonarlo e imponer sanciones como medida coercitiva, y quien maneja un léxico más estricto y expresa la negativa de Estados Unidos a ceder ante las presiones de Teherán o retomar las negociaciones al respecto, argumentando que su programa nuclear representa un riesgo. Constantemente las declaraciones de Trump presentaron elementos que denotaban un sentido de superioridad y disposición para entrar en conflicto con tal de alcanzar sus objetivos. Este estilo discursivo era manejado desde su candidatura.

Pese a estos cambios, la UE se ha mantenido constante en su postura, aun cuando tanto Estados Unidos como Irán han pretendido ejercer presión para inclinar la balanza a su favor. Los líderes de ambos países, conscientes de la importancia del acuerdo, llaman a las partes a dialogar, y en ellos se puede vislumbrar una apertura y las intenciones de hacer ejercicio de la diplomacia para solucionar controversias. Desde su concepción en lo establecido en el Tratado de Maastricht, la PESC se convirtió en el estandarte de la UE al exterior como el instrumento para velar por el mantenimiento de la paz y la defensa de los valores comunes, elementos que se han conservado en las actualizaciones del Tratado y que en la práctica se han legitimado, por lo que se espera que sus acciones reflejen esto, es decir, que la UE no tome una postura ofensiva en los conflictos, sino que apele la solución pacífica de controversias y a la cooperación.

Lo anterior es explicado por Jepperson, Wendt, Katzenstein, al señalar cómo las identidades contribuyen con el desarrollo de normas, y estas normas establecen expectativas sobre quién es un actor y cómo debe comportarse de acuerdo a una identidad construida (1996; 14). Las identidades descritas anteriormente existen gracias al rol que juegan los actores dentro de los países, y son precisamente esas identidades las que explican el comportamiento endógeno y exógeno en un momento dado. Lo mismo ocurre, por ejemplo, al interior de la UE, en donde las instituciones supranacionales rigen el accionar de los Estados miembros, pero son precisamente los Estados miembros los que crean dichas instituciones, en ocasiones, cediendo parte de su soberanía. Existe una constitución mutua entre agentes y estructuras (Reus-Smit, 2001: 408).

Antes de que Donald Trump ocupara el cargo presidencial, con el estatus que se describe anteriormente y su doctrina del Destino Manifiesto, Estados Unidos se había autoproclamado el guía y responsable de la seguridad internacional, señalando su obligación

de intervenir directamente en los asuntos que a esta corresponden y tratando de establecer bajo su criterio las normas que regulen la actividad global. Con Trump este supuesto se interiorizó a la seguridad nacional, despertando inquietudes en el resto de los actores, sin embargo, la percepción hegemónica de Estados Unidos no se erradicó.

El constructivismo no explica la guerra como una variable, sino el cómo se construye al enemigo y como el desequilibrio de poder fue entendido colectivamente como una amenaza (Bravo y Sigala, 2016). Esta teoría ha sido utilizada para entender cómo se ha construido la percepción del rol que cada actor involucrado lleva en este conflicto, por qué la política de Donald Trump resultó tan determinante en el comportamiento de actores a escala global y por qué la UE no debe permitir que el papel hegemónico de Estados Unidos siga en aumento, ya que la historia ha demostrado que efectivamente, el desequilibrio de poder es una amenaza colectiva.

La PESC y la respuesta de la UE analizadas desde el Liberalismo Institucional: Relaciones con Irán y el resto del mundo.

Tras pasar por conflictos como los suscitados en el siglo XX, el mundo se ha convertido en un ambiente de constante interacción, en el cual ha buscado incansablemente evitar que dichos conflictos se repitan. En ese contexto la cooperación internacional ha tomado un papel protagónico; con el surgimiento de otros actores en el sistema internacional, también han surgido nuevas corrientes del pensamiento, así como nuevos procesos de integración. Es ante este escenario que los Estados se preparan con las estructuras correspondientes para afianzar lazos y lograr objetivos en conjunto. La PESC es un ejemplo claro de estas estructuras, y es por eso que lo más adecuado es explicarla desde el liberalismo institucional.

Las relaciones internacionales, más que conflictivas, son esencialmente de naturaleza cooperativa (Prado, 2016). El gran ejemplo de colaboración está representado por la UE *per se*, siendo países que estuvieron en conflicto y coincidieron en la necesidad de recuperarse y promover el desarrollo de la economía europea. Con el tiempo la agenda internacional se ha diversificado y los Estados europeos han encontrado cada vez más áreas en común,

estrechando lazos de cooperación y dando paso a un segundo ejercicio de colaboración al interior: la PESC. Esto responde a que, pese a la competitividad, los países tienden a colaborar unos con otros al compartir intereses comunes en múltiples aspectos (Prado, 2016).

Para la UE, en particular desde la PESC, la cooperación representa la herramienta seleccionada para hacer frente a las tensiones con Estados Unidos. El fortalecimiento y diversificación de las relaciones de Europa al exterior actúan como un contrapeso y un colchón para aminorar las afectaciones generadas por los roces en la relación transatlántica. La cooperación no debe entenderse como mera ausencia de conflicto ni de armonía, sino más bien como una reacción ante tales escenarios o la probabilidad de que se presenten (Keohane, 1984, en Prado, 2016). Esto se relaciona directamente con el realismo al establecer que los procesos de cooperación pueden ser producto de una lucha de poder y el intento de esquivar daños mayores a través de la formación de alianzas. Fue necesario un ambiente caótico para generar procesos de cooperación tan cimentados como la ONU en el siglo XX.

Las instituciones internacionales promueven, mejoran y aumentan la permanencia de la cooperación internacional al ser mecanismos normativos que influyen en la conducta de los actores (Prado, 2016). La PESC como institución de la UE tiene propiamente como principio el contribuir y fomentar la cooperación internacional. Las más recientes innovaciones en la acción exterior de la UE son el ejemplo para esta premisa, tal como el Servicio Europeo de Acción Exterior y la creación de la figura del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, instituciones que buscan adicionar el flujo cooperativo mediante una sola instancia responsable del ejercicio de política exterior, cuyo personal esté capacitado y enfocado al mismo. De esta manera existen diálogos más claros, los lazos crecen y se consolidan.

Conforme aumenta la participación activa de actores en la cooperación internacional, aumenta también la necesidad de crear espacios especializados a ese respecto. Los aparatos burocráticos-administrativos dedicados a la cooperación internacional, los regímenes internacionales y las convenciones son capaces de conducir el comportamiento de los actores moldeando expectativas y planes de acción (Deudney e Ikenberry, 1999 en Prado, 2016). Y es por ello que el Tratado de Lisboa configura finalmente estos instrumentos cuya labor

precisamente es apoyar a la Comisión y demás aparatos de la UE y sus miembros de la determinación de la vía diplomática más conveniente.

La participación en las instituciones deviene de una acción voluntaria y es necesaria la convergencia de los actores en determinados temas a cambio de reducir costos, esfuerzos y plazos para el alcance de los objetivos (Prado, 2016). Para estos casos se han generado instrumentos como las cooperaciones reforzadas, ya que se entiende que no todos los Estados convienen en establecer determinadas medidas, aunque en su mayoría lo hacen para generar beneficios comunes, esto, por ejemplo, a través de una misma política migratoria o de la integración de la zona euro.

Keohane y Nye hablaban de los regímenes internacionales, y cómo influyen en la negociación política y la toma de decisiones dentro del sistema internacional (1989), por ello, las decisiones de la UE también deben ser coherentes con sus compromisos establecidos en estos espacios, aplicando esto de igual manera en la pertenencia de sus miembros en ellos. En pocas palabras, los valores y compromisos adquiridos a través de la UE tienen (o deberían tener) supremacía en las agendas nacionales.

Sandoval concluye que los Estados de la UE se encuentran inmersos en un proceso de integración que ellos mismos han construido, y que, como tal, sus intereses y decisiones se ven influenciadas por el orden europeo existente. Destaca que es importante revisar el carácter institucional de la dimensión europea para el estudio de la PESC y la forma en la que los Estados llegan a acuerdos, así como el proceso de toma de decisiones sobre este ámbito en el marco de las instituciones europeas, siguiendo procedimientos específicos, que ya no dependen de sus políticas domésticas (2012).

Las instituciones realizan un ejercicio persuasivo y contribuyen a la creación de normas para alcanzar resultados en áreas específicas. (Benítez y Rodríguez, 2011 en Prado, 2016), por ello, es necesario mantener un discurso firme que respete el argumento presentado. Uno de los hechos dentro del liberalismo institucional es la pretensión de homologar comportamientos en torno a propósitos comunes en temas clave a través de incentivos o de la coerción (Sørensen, 2001 en Prado, 2016). El buscar dar mayor coherencia a la PESC a

través de la configuración de estrategias, acciones y posiciones comunes en determinados asuntos de la política exterior es otra característica que le relaciona con esta teoría.

El sustento de esta teoría es que la globalización aporta por encima del conflicto, ya que ha creado relaciones de interdependencia entre Estados, al aumentar los flujos de personas, bienes y servicios. El desarrollo de un conflicto traería mayores pérdidas que ganancias a la escena global. Precisamente por estas razones, la UE a través de la PESC fortalece sus relaciones en diversas regiones del mundo, ya que de estos países obtiene materias primas o recursos energéticos, a cambio de intercambio tecnológico o inversiones.

López-Vallejo destaca al respecto algunos elementos mencionados en el apartado referente a la interdependencia y en el presente que se encuentran en las principales premisas de lo que pretende construir como la Teoría de la Gobernanza Global, las cuales citan que a nivel internacional “a) Existe una diversidad de relaciones posibles, pues hay diferentes tipos de actores e intereses que se relacionan a través de normas/reglas, creando nuevas instituciones o reformando las anteriores, b) es posible contar con esta diversidad de actores y normas/reglas porque la autoridad ya no se concentra en el Estado solamente, sino que se ubica en otros lados y se “re-localiza” y c) el objetivo de la teoría y su práctica es identificar, entender, manejar y solucionar problemas mediante la producción de bienes públicos en los estratos global, regional, nacional y local” (2016: 478).

En el marco de la gobernanza global, la institucionalización de las relaciones exteriores de la UE a través de la creación de aparatos e instrumentos dedicados a este respecto es vital, como se ha visto con las instancias regionales que se han mencionado anteriormente. En particular, esto se puede observar en sus relaciones con Irán. Es importante entender que si la UE se mantiene a la negativa de abandonar el acuerdo es por el interés en el mercado petrolero iraní y en la inversión en su economía. También el gas natural de Irán podría representar una alternativa ante el potencial riesgo con la adquisición del gas ruso, mediante cómodos precios (RT, 2018).

Por lo anteriormente citado, y tras la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear, la cooperación UE-Irán se pretendió fortalecer a través del Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales, INSTEX por sus siglas en inglés, que proporcionaba una canal

que permite transacciones con Irán en ausencia del canal SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), el principal sistema de pago internacional de origen Belga, y que decidió eliminar a los bancos iraníes de sus redes por presión estadounidense (Forbes, 2019).

Aunque el INSTEX no representó un cambio significativo en la economía iraní ante las sanciones de Washington, ya que en su concepción pretendió limitarse a mercados menores como salud y alimentos, emitió un fuerte mensaje político por parte de la UE y la defensa de sus intereses pese a la constante presión extraterritorial. Esta acción en particular constituye un elemento de análisis con tintes constructivistas e incluso realistas, pero sobre todo legitima la función de las instituciones.

La primera transacción en el marco del INSTEX tuvo lugar el 31 de marzo de 2020, cuando se envió al país persa un lote de artículos médicos ante la emergencia sanitaria por la expansión de la COVID-2019 (Sputnik, 2020). Actualmente, los países involucrados han retirado de funciones el INSTEX, por considerar que no cumplió con los objetivos para los que fue establecido.

Holsti menciona el beneficio de implementar la activación de protocolos de actuación, como se puede apreciar en la respuesta europea, estos para disminuir la discrecionalidad y aumentar la predictibilidad del proceso y resultados del ejercicio colaborativo (1967 en Prado, 2016: 376), y ya que también corresponden a instituciones, contribuyen, aplicando normas a través de organismos, regímenes y convenciones, a la gobernanza global. A través de estos protocolos negociados la UE consigue una mayor certeza de los beneficios obtenidos en sus ejercicios de cooperación. La transparencia y el apego al derecho internacional idealmente serán la clave para la creación de alianzas.

La crítica al análisis teórico desarrollado en este capítulo es que existen contradicciones como en el caso del realismo frente al liberalismo institucional ¿Realmente las acciones de la PESC pueden revisarse en su causa desde el realismo y en su consecuencia desde el liberalismo institucional? ¿O al tener una raíz realista las acciones ya no entran en un paradigma liberal? La percepción de la UE, de Estados Unidos y de Irán pueden dar un

indicio, como lo indica el constructivismo, sin embargo, no existe certeza del escenario que se ha de presentar. Esto hace difícil explicar la realidad desde esta corriente teórica.

Esta investigación por sí sola no puede responder en su totalidad a estas críticas, sin embargo, pretende contribuir a resolver estos cuestionamientos, así como a confirmar los argumentos anteriormente citados, a través del análisis de hechos concretos en un panorama determinado.

Capítulo 2. Relaciones Estados Unidos - Unión Europea, 2017-2018: Populismo Norteamericano vs Europeísmo

Europa necesita a los Estados Unidos y los Estados Unidos necesitan a Europa. Cuando hablamos al unísono, ningún obstáculo es insalvable. Cuando hablamos al unísono, formamos una asociación verdaderamente indispensable (José Barroso, presidente de la Comisión Europea, 2006).

El presente capítulo revisa las relaciones entre la UE y Estados Unidos después de 1945 hasta la actualidad. Se sintetiza la historia de las relaciones entre sí para entender la naturaleza de su estado actual, los puntos de acuerdo y desacuerdo, cómo esto ha influido en la toma de decisiones referentes a la PESC y por qué dichas relaciones son referente para entender la presión de Estados Unidos sobre la UE y su salida del Acuerdo Nuclear con Irán.

La UE y Estados Unidos han ostentado un rol de líderes del mundo occidental, pretendiendo compartir valores, convicciones y principios. Morandé puntualiza la importancia de los dos mitos sobre los que ha descansado la comunidad atlántica haciendo referencia a las ideas de Stanley Hoffman: El primero es la ausencia de conflicto entre la comunidad atlántica y la integración europea, viendo la segunda como producto de la primera, indirectamente, y en segundo lugar, que Estados Unidos continuó viendo a Europa como el “teatro diplomático” y estratégico más importante, al que está ligado por valores comunes (Hoffman, 2003 en Morandé, 2005). Esta visión sobre las relaciones transatlánticas amerita críticas. Pero de la misma manera en que la UE y Estados Unidos han armonizado su accionar en constantes ocasiones, las diferencias se han hecho presentes periódicamente e *in crescendo*, evidenciando que los objetivos de cada uno no necesariamente coinciden.

2. 1. Unión Europea y Estados Unidos: ¿de socios a rivales? historia en vilo.

La UE y Estados Unidos son considerados socios naturales a partir de su historia en común. Un acercamiento importante en la relación de Estados Unidos con los países que son actualmente miembros de la UE se vislumbra hacia la Primera Guerra Mundial (PGM), con la conformación de la Triple Entente, los 14 puntos de Woodrow Wilson y la Liga de Naciones. La crisis económica de 1929 tuvo efectos en Europa similares a los de Estados Unidos, que se dedicó a reconstruir su economía y a mantenerse relativamente al margen de conflictos, hasta el ataque a Pearl Harbor en 1941, por el que entró a la Segunda Guerra Mundial (SGM), aliándose nuevamente con Europa en el conflicto (Lundestad, 2003).

Como señala Prado, el periodo que inició tras la SGM “significó el impulso de los esfuerzos políticos entre las potencias aliadas y el resto de los países soberanos para crear un

sistema internacional capaz de establecer mecanismos concertados de actuación, cuyo propósito consistiría en lograr la paz perdurable, estabilidad y crecimiento económico a escala global” (2009, p. 68). A este respecto, Estados Unidos y Europa asumieron el liderazgo de un orden internacional distinto al que se conocía, y en el que estos actores habrían de convivir a través de consensos que no siempre funcionaron, como se puede observar desde mediados del siglo XX hasta el nuevo milenio, en especial en la era de Donald Trump como presidente.

Europa y EU: Guerra Fría y finales del siglo XX

Al final de la SGM, Europa y Estados Unidos abanderaron la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con ello la configuración de un nuevo orden mundial. Tras el conflicto, Europa quedó devastada económicamente. Estados Unidos, por el contrario, terminó el conflicto con una fuerza sin precedentes y con la bomba atómica como una ventaja militar, además de la difusión de sus valores e ideas sobre “democracia y progreso” a nivel internacional (McGuire y Smith, 2008). Como señala Morandé, tras la SGM, implícitamente Estados Unidos se comprometió a proporcionar a sus aliados europeos y asiáticos seguridad y suministros, y a cambio recibiría respaldo diplomático y de acción (2005).

Durante la Guerra Fría, el diálogo diplomático se centró en la colaboración de Estados Unidos y Europa Occidental para la contención de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Unión Soviética o URSS) y el comunismo. En ese contexto, herramientas como la cooperación internacional se establecieron con propósito de solucionar problemáticas económicas, sociales, culturales o humanitarias, aunque al intervenir intereses políticos, ideológicos y geoestratégicos, se perdió el sentido original del ejercicio para convertirse en una justificación para algunos países respecto a determinados comportamientos relacionados con el poder; fenómeno que Prado denomina una “ideologización de la política internacional” (2009). En este sentido, el autor de referencia señala que existió una supeditación de la cooperación a la lógica de la contención bipolar, en donde la ubicación y los montos de ayuda se determinaban conforme a aspectos estratégicos, en lugar de criterios adheridos a valores, derechos humanos o a la democracia (Prado, 2009).

Este tipo de acciones fueron un claro reflejo del temor occidental sobre la expansión del comunismo. Las discusiones sobre preocupaciones europeas y de las necesidades internas en Estados Unidos de la posguerra, además de la conciencia de que aún con los recursos con los que contaban, no sería suficiente para enfrentar los retos venideros sin un mayor respaldo, encaminaron el compromiso mutuo primero de la instrumentación del Plan Marshall y después de la firma del Tratado del Atlántico Norte el 9 de abril de 1949 (McGuire y Smith, 2008) originando la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El Tratado mediante el cual se constituyó la OTAN representó la continuidad del trabajo conjunto de Europa con Estados Unidos, la implicación formal del segundo en la seguridad del continente europeo y la construcción colectiva de lo que denominaron “el mundo libre”. Al respecto, Morales identifica al Consejo Atlántico (instancia principal de la OTAN) como un “foro privilegiado de consultas políticas y militares al más alto nivel, no sólo de los europeos con los norteamericanos, sino también entre las propias naciones europeas” (2006, p. 185).

El Plan Marshall se puso en marcha en 1947 con la disposición de Estados Unidos para ayudar a la recuperación de la Europa aliada. Este programa de ayuda fue clave para el proceso de integración europea al ser entregado a través del Programa para la Recuperación de Europa y utilizó como vínculo la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), versión inicial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El Plan Marshall, en alguna medida, fue un cimiento para la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (McGuire y Smith, 2008).

Estas acciones representaron una a una los pasos necesarios para llegar al nuevo sistema internacional que occidente vislumbró para recuperarse de los estragos de la primera mitad del siglo y con ello evitar conflictos futuros a través de una dinámica de cooperación internacional en el marco de instituciones que, aun cuando no fueran vinculantes, sentarían las directrices sobre las que el mundo moderno caminó durante décadas.

En el marco de la CECA, surgió un núcleo integrado por Francia y Alemania como líderes del proyecto europeo, que encaminó este tipo de cooperación económica hacia la política. Las posturas desde entonces se dividieron entre aquellos que concibieron una Europa

occidental más independiente tras una progresiva recuperación del caos y como una “tercera fuerza” (tal es el caso de Francia) y aquellos que vieron como imprescindible la cooperación a través de la OTAN, como Gran Bretaña, que se mantenía reacia a integrarse a la CECA (McGuire y Smith, 2008).³¹

En 1953 se iniciaron formalmente las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y la CECA; la delegación de la CECA en Washington se inauguró en 1954, mientras que la Misión Diplomática de Estados Unidos ante la CECA se estableció en Luxemburgo en 1956 (Misión Diplomática de Estados Unidos ante la UE, 2020), pero eventualmente se transformó en la Misión de Estados Unidos ante la que sería ya la Comunidad Económica Europea (CEE), estableciéndose en Bruselas más tarde, en 1961 (la UE reemplazó a la CEE desde 1994); ambas representaciones son vigentes en la actualidad (Comisión Europea, 2007).

El proyecto de integración europea, que se transformó en la CEE y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa) tras el Tratado de Roma en 1957 (McGuire y Smith, 2008), fue un arma de doble filo para Estados Unidos. La integración europea fue, en cierto sentido, un efecto del Plan Marshall, en pro de la contención del comunismo, pero a la vez afectó los intereses económicos de Estados Unidos al ser esa potencial “tercera fuerza”; por un lado, presentaba la oportunidad de tener un aliado sólido y por otro podría significar más competencia en distintos ámbitos.

La institucionalización de la defensa y la seguridad de Europa finalmente se llevaría a cabo a través de la OTAN (McGuire y Smith, 2008), pero entre los socios del Atlántico comenzaron a surgir diversos temas en busca de una mayor convergencia que a veces salía de las competencias de la organización, como lo comercial. Políticas relacionadas con la actividad agrícola, el acero y la convertibilidad de las monedas europeas al dólar fueron objetos de diversas conversaciones e incluso preocupación durante esos años. La Política Comercial Común (PCC) y la Política Agraria Común (PAC) fueron esenciales para las relaciones transatlánticas.

³¹ Esto puede marcarse como el inicio de las ideas francesas y alemanas sobre una concepción de la UE más unida al interior y más independiente externamente, que ha permanecido hasta la actualidad. Cabe señalar el cimiento de una postura británica con inclinación hacia Norteamérica y desapego a las instituciones de la UE.

Parte de estos diálogos contribuyeron al resurgimiento de naciones que atravesaron grandes crisis de posguerra. En sentido contrario, Alemania Occidental sorprendió con su gran recuperación económica y se mostró como una de las regiones más estables. En esta dinámica, otros países, como Francia, buscaron fervientemente la integración y trazaron los primeros lienzos de lo que muchos años y procesos después se convertiría en la PESC, aunque distaba de la figura como la conocemos ahora, ya que fue entonces sólo la idea de una “política exterior de Europa” que le dio forma posteriormente a la referida Cooperación Política Europea (CPE) y que abarcó temas más hacia lo diplomático que hacia la seguridad *per se* (McGuire y Smith, 2008).

Para la década de los sesenta, las tensiones entre Bruselas y Washington comenzaron a tener lugar. La CEE apuntó hacia una política exterior más amplia que incluía a China, Japón e incluso a los soviéticos, lo que no simpatizó con las ideas de Estados Unidos. El general Charles De Gaulle, presidente de Francia en ese momento, expresó un anti-atlantismo con la demanda de un mayor equilibrio dentro de la OTAN, hablando del riesgo de que la dependencia y dirección estadounidense pudiera absorber a la CEE, que era concebida por él como un contrapeso al control estadounidense. Una acción clara de esto fue la instrucción de De Gaulle de retirar a Francia del comando militar integrado que surgió de la OTAN en 1966 (McGuire y Smith, 2008).

Después de que De Gaulle salió del poder en Francia en 1969, Gran Bretaña obtuvo su membresía en la CEE. La inestabilidad en Estados Unidos ocasionada por la muerte de John F. Kennedy³² y la incertidumbre que esto trajo consigo sobre el futuro de sus relaciones exteriores, así como el incremento de la capacidad nuclear soviética, llevaron al fortalecimiento de los lazos dentro y fuera de la OTAN y a la nuclearización de la organización (McGuire y Smith, 2008). Lo que se puede apreciar con esto es que, de cara a una controversia para la alianza, surgía un punto necesario de convergencia, para probablemente caer de nuevo en las diferencias.

³² Kennedy pronunció un discurso en 1962 (McGuire y Smith, 2008: 15) en el que habló de una interdependencia en la relación, que algunos países interpretaron como visionario y otros como la intención del ejercicio hegemónico de Norteamérica sobre una Europa recién levantada.

El intercambio comercial, las inversiones y los viajes entre la CEE y Estados Unidos mantuvieron en pie las relaciones pese a las diferencias diplomáticas que surgían. Al respecto, ambas entidades se sumergieron en rondas de negociaciones dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), como la Ronda Dillon (1961) y la Ronda Kennedy (1963-1966) (McGuire y Smith, 2008) que para Europa representó una diversificación de relaciones comerciales.

La CPE creció en términos diplomáticos y con relación a Estados Unidos, llamando siempre a una asociación y no a un dominio. En 1975 tuvo lugar la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en Helsinki, que originó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), uno de los principales espacios de cooperación transatlántica después de la OTAN (McGuire y Smith, 2008). La preocupación en Europa nuevamente era la política exterior de Estados Unidos dirigida a otros espacios como la URSS, África o las tensiones iniciadas tras la revolución iraní en el Golfo Pérsico.³³

Tras problemas e inestabilidad en Estados Unidos durante los setenta, el pueblo estadounidense puso su confianza en Reagan para traer mayor peso al rol norteamericano en el panorama internacional, a través de algo que McGuire y Smith denominan una mayor “diplomacia muscular” (2008), más coercitiva y menos tolerante, lo que eventualmente afectó las percepciones europeas sobre la integridad del comportamiento estadounidense, así como sus procesos de toma de decisiones.

Durante los ochenta, la CEE se vio presionada a ceder ante algunas imposiciones estadounidenses en términos de armas nucleares, respuestas ante acciones de la URSS (como la imposición de la ley marcial en Polonia en 1981), sanciones económicas y diplomáticas en contextos en que pudo existir negociación, etc., lo que llevó a Europa a explorar nuevas

³³ En 1953, Estados Unidos en conjunto con Gran Bretaña propiciaron un golpe de Estado al entonces Primer Ministro Mohammad Mossadeq, que terminó en la reposición del Shah Mohammad Reza Pahlavi en el poder. El descontento inició la revolución iraní por la cual el Shah renunció a su puesto y se resguardó en Estados Unidos, permitiendo el ascenso como líder del ayatola Jomeini. Las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos e Irán se rompieron oficialmente en 1979, tras la toma de la embajada estadounidense en Teherán con 66 rehenes, que duró 444 días en resolverse (France 24, 2020). El Golfo Pérsico entonces se fue dividiendo entre aliados de Irán y aliados de occidente.

posibilidades y nuevas formas de cooperación europea para lograr institucionalizar el proyecto y consolidar una política exterior común (McGuire y Smith, 2008).

Los asuntos económicos comenzaron a vincularse aún más con los temas diplomáticos y de seguridad. La CEE y su expansión en los ochenta, acompañada del desarrollo del Mercado Único y el reforzamiento de sus procesos de toma de decisiones alimentaron la estructura institucional de la CEE³⁴, y a su vez crearon mayores cuestionamientos hacia la conveniencia de una política exterior tan cercana a Estados Unidos tras los estragos del gobierno de Reagan. Las relaciones entre Estados Unidos y la CEE se caracterizaron esos años por una constante dualidad entre confianza y riesgo.

Con el Muro de Berlín abajo, el fin de la URSS y la unificación de Alemania, una nueva percepción de Europa en el mundo se enfrentó a una evolución diplomática y política que involucró temas económicos y militares. James Baker, Secretario de Estado de Estados Unidos en ese momento, intervino instando a la CEE a incluir a los países que salían recién de la ex URSS, en Europa central y oriental. Esto preparó a la CEE a lo que eventualmente sería su mayor expansión unos años después (McGuire y Smith, 2008).

Thomas Mowle, profesor asociado de Ciencias Políticas en la Academia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, apunta que, desde el realismo, la epistemología y el liberalismo institucional, los aspectos que definen los encuentros y desencuentros existentes entre la UE y Estados Unidos han estado presentes a lo largo de la historia. A los acontecimientos que ya se han revisado también se le suman otros del siglo pasado, como las respuestas a la guerra de Yom Kippur en 1973, los gasoductos soviéticos y el boicot olímpico en los ochenta y los distintos enfoques sobre ejercicios revolucionarios en América Latina y el *apartheid* en África. Sobre todo, señala que tras el adhesivo que resultaba la postura hacia la URSS, Estados Unidos se enfocó en Irak y Europa en temas como los Balcanes, y las agendas comenzaron a distanciarse (Mowle, 2004).

³⁴ Aún con efectos positivos hacia la identidad europea, Morales señala que “la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria generó inquietudes del lado norteamericano, tanto por la incertidumbre respecto al resultado final del experimento como por considerar este proceso una manifestación del proteccionismo europeo” (2006, p. 191).

Es importante señalar que, dentro de una dinámica globalizada que comenzó a finales del siglo pasado, un rubro de divergencia entre los actores referidos, según Morandé, es el ejercicio del poder blando. Morandé realiza este análisis desde el modelo tridimensional de “tableros de ajedrez” de Nye para la política mundial y el rol de Estados Unidos en ella. Para Nye, el tablero superior es unipolar y predomina el poderío militar, por lo que Estados Unidos tiene ganado ese peldaño; el tablero intermedio, multipolar, se caracteriza por la operación del poder económico interestatal y aquí comparten el poder Estados Unidos, la UE, China y Japón, por lo que hay contrapesos. Finalmente, en el tablero inferior se encuentran las relaciones transnacionales fuera de los gobiernos, en donde el poder se encuentra más disperso y Estados Unidos debe recurrir al poder blando para obtener resultados (Nye, 2004 en Morandé, 2005).

Desde los ochenta hasta los noventa se fortaleció la cooperación internacional, y se priorizó la reforma económica y política en los países receptores de modo que los gobiernos estuvieran alineados al libre comercio, la democracia, la atención a los derechos humanos, y el buen gobierno (Robinson, 1994, en Prado, 2009). Cuando Clinton llegó a la presidencia en 1993, además de la economía y la seguridad, los derechos humanos y la democracia formaron parte de los pilares de la política exterior de Estados Unidos con mayor fuerza (Prado, 2009).

En 1990, Estados Unidos y la entonces CEE firmaron la Declaración Transatlántica, centrándose en áreas de economía, educación, ciencia y cultura (Misión de Estados Unidos ante la UE, 2020) incluyendo aspectos generales y procedimentales de consulta y cooperación, dando finalmente un carácter formal a las relaciones bilaterales. En 1995, la Nueva Agenda Transatlántica especificó los puntos anteriores y “establecía las bases para la intervención conjunta en cuatro ámbitos principales: promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo en todo el mundo; respuesta a retos de carácter global; contribución a la expansión del comercio mundial y a unas relaciones económicas más estrechas y, finalmente, tender puentes entre ambos lados del Atlántico” (Comisión Europea, 2007), objetivos con intención de ser llevados a la práctica a través de iniciativas como el Nuevo Mercado Transatlántico y abriendo espacios de diálogo en temas más específicos como los negocios y la cooperación ambiental (McGuire y Smith, 2008).

En 1998, los históricos aliados crearon la Asociación Económica Transatlántica, en aras de establecer mecanismos de reconocimiento mutuo (McGuire y Smith, 2008).³⁵ La Asociación Económica Transatlántica abarca diversos tipos de obstáculos al comercio, el mercado de bienes y servicios y la propiedad intelectual (Misión de Estados Unidos ante la UE, 2020).

Más adelante, en los noventa, se fundó la UE con el Tratado de Maastricht. La política exterior de Estados Unidos influyó en la definición de la nueva UE y a su vez Estados Unidos tuvo que adaptar su acción exterior a la institucionalización en Europa preparando las condiciones de trabajo con su nuevo aliado y rival político. Acontecimientos internacionales como la Guerra del Golfo o los conflictos de la ex Yugoslavia, se cruzaron con la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Al principio, Estados Unidos tuvo empatía por la PESD vista a través la OTAN, pero con Clinton en el poder, los temores de que causara una división entre Estados Unidos y Europa originaron inquietud. Estados Unidos tomó entonces una postura que instó a no duplicar activos y capacidades ni discriminar a los aliados que no pertenecieran a la UE (Morales, 2006).

Dentro de la PESC también se instauró la Política Europea de Cooperación al Desarrollo, que toca significativamente lo relacionado a la democracia, los derechos humanos y al bienestar de países y pueblos en el sur, y que motivó a los miembros de la UE a incluir cláusulas al respecto en sus acuerdos de asociación con terceros países. En 1994 se creó la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que en 2007 tomó el nombre de Instrumento Financiero para la Democracia y los Derechos Humanos (IFDDH), cuyo objetivo es “promover el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en terceros países” (Prado, 2009, p. 82).

³⁵ En la actualidad estos mecanismos continúan. La AET se ha ido profundizando y ampliando gradualmente y se lleva a cabo en muchos niveles e incluye reuniones cumbre a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno entre Estados Unidos, la Comisión Europea y el país que ocupa la Presidencia de la UE (Misión de Estados Unidos ante la UE, 2020).

Durante esta década, cuando la UE y Estados Unidos se involucraron en cuestiones como la Ronda de Uruguay o las conversaciones tras la introducción del euro como moneda común en la mayoría de los países de la UE, ambos aliados trabajaron a profundidad en el marco de la Nueva Agenda Transatlántica para afianzar sus relaciones a través de acciones como la instauración, tras la cumbre bilateral de 1999 en Alemania, de un sistema de alerta rápida para que ambas partes pudieran detectar conflictos potenciales con tiempo para desactivar la situación (UE, 2020a).

Mowle considera que existió cierta separación entre Estados Unidos y la UE en los noventa como consecuencia de la formación de la UE, sus instituciones y la creación de la PESG, ya que trajo mayor disposición a los europeos para construir posturas comunes, incluso en temas políticos, y en la definición de estas posturas comunes no siempre ganaban aliados estadounidenses. Esta tesis es acertada ya que antes del Tratado de Maastricht, la política exterior de los europeos con Estados Unidos se ejercía únicamente de país a país. En definitiva, la necesidad de establecer un diálogo con un organismo supranacional fue nuevo para los norteamericanos (2004).

Unión Europea y George W. Bush

Al comenzar el nuevo milenio, la elección de George W. Bush como Presidente de Estados Unidos por el Partido Republicano resultó en la amenaza de una posible disolución de la relación transatlántica. Bush pregónó un nuevo unilateralismo, lejos de los compromisos internacionales. Para entonces, en Estados Unidos los temas económicos, diplomáticos y de seguridad comenzaron a relacionarse más entre sí, y eso resultó en potenciales inconvenientes para la UE, que buscaba consolidar su Unión Económica y Monetaria.

El periodo presidencial de Bush se caracterizó por la influencia de un neoconservadurismo, definido como “un derecho de ideología centro-nacionalista que enfatiza el excepcionalismo estadounidense y llama a los Estados Unidos a actuar, incluso militar y unilateralmente, para establecer el control hegemónico” (Peleg, 2018: 3). Peleg también introduce un concepto para comprender esta presidencia en EU: las “profecías

autocumplidas” (2018: 4), en las que un actor justifica su comportamiento con un contexto que a su vez ha sido creado por él mismo, en este caso, el contexto de EU: su identidad como nación, su responsabilidad internacional, los problemas que debía resolver, etc.

Ciertamente, las controversias entre Estados Unidos y la UE, generadas a partir de sus distintas percepciones e interpretaciones del mundo son un reto y han existido a lo largo de la historia de sus relaciones. Un ejemplo de esto fue una de las primeras controversias suscitadas en el mandato de Bush, en temas de derechos humanos, alrededor del trato de los prisioneros de guerra de Afganistán en Guantánamo, a principios de la década de los 2000, al publicarse evidencia fotográfica de estos con muestras de tortura por el gobierno de EU; líderes europeos apelaron a la Convención de Ginebra de 1949, en vista de que esto significó la voluntad de Estados Unidos de hacer a un lado la ley internacional (Mowle, 2004). Human Rights Watch señaló años después la falta de compromiso de Estados Unidos con los derechos humanos, y apuntaló a un pensamiento que ya existía en diversos espacios del sistema internacional: "Teniendo en cuenta que Estados Unidos no puede garantizar un liderazgo creíble en derechos humanos, los países europeos deben tomar el relevo" (El Tiempo, 2007 en Prado, 2009, p. 90).

La divergencia entre Europa y Estados Unidos también llamó la atención el 3 de mayo de 2001, cuando el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) no votó a favor de Estados Unidos para formar parte de la Comisión de Derechos Humanos. Algunos relacionaron este hecho con resentimiento por la falta de pago de cuotas de Estados Unidos a la ONU, otros como consecuencia de su negativa ante acuerdos como el Protocolo de Kioto de 1997 y de sus críticas a China y no a Israel, y otros más como que los países que votaron en contra tenían irregularidades en materia de derechos humanos que no deseaban exponer ante las revisiones de Estados Unidos (Mowle, 2004).

Con los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington D.C., el 11 de septiembre de 2001 por parte del grupo extremista Al-Qaeda³⁶, y con la

³⁶ El 11 de septiembre de 2001, el grupo extremista Al-Qaeda secuestró cuatro vuelos comerciales de los cuales dos impactaron las Torres Gemelas en Nueva York, sede del World Trade Center, uno impactó el pentágono y uno más, que se especula iba destinado a la Casa Blanca, se estrelló en una zona rural de Pensilvania, dejando miles de muertes (La Vanguardia, 2016b). Se considera el peor ataque terrorista hacia Estados Unidos y es marcado como un hito que resultó en un parteaguas en la historia mundial al demostrar que el territorio

declaración de guerra contra el terrorismo (McGuire y Smith, 2008), Estados Unidos entró en un campo de gran intensidad y controversia, constantes enfrentamientos e intervenciones, y pese al relativo apoyo mostrado por la UE, las diferencias en rubros como derechos humanos, políticas ambientales, comercio, democracia y desarrollo salieron a flote en vista de que para Washington lo primero era la seguridad, incluso por encima de estos temas. Esa fue la primera vez apelaron al Artículo No. 5 del Tratado del Atlántico Norte, que declara que un ataque a un miembro de la alianza representa un ataque para todos, pero el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, desestimó la coalición basándose en el limitado poderío militar con que Europa contaba tras la Guerra Fría, nuevamente mostrando que la OTAN ya no era primordial para Estados Unidos (Powaski, 2019).

Para Mowle, aunque el concepto de terrorismo y los ataques en Nueva York y luego en Londres a principios de los 2000 se convirtieron en tópicos importantes, en Europa no tuvieron el mismo impacto que en Estados Unidos y no tienen el mismo alcance en las relaciones que la cohesión por la contención del comunismo durante la Guerra Fría (Mowle, 2004: 9). La estrategia antiterrorista estadounidense representa una visión amplia sobre la forma de organizar el orden mundial (Morandé, 2005), particularmente señalando a las naciones que representan al “enemigo”. El mensaje que el presidente Bush emitió tras el 9/11 al Congreso norteamericano es que los países serían juzgados conforme a dos criterios “con nosotros o contra nosotros” (Morandé, 2005).

Este acontecimiento cambió las estrategias para luchar contra los “enemigos” y los criterios a contemplar para fijar las prioridades que debían tener los países en términos de seguridad. También introdujo lo que se conoce como la “securitización” de la ayuda, ya que la seguridad, sobre todo alrededor de la lucha contra el terrorismo, se volvió un objetivo importante y central de la misma, afectando otras áreas de cooperación que ya tenían presupuestos reducidos en ese momento (Prado, 2009).³⁷

estadounidense ya no era inviolable, además de ser el acontecimiento señalado como responsable de la declarada “Guerra contra el Terrorismo”.

³⁷ Estados Unidos, por ejemplo, destina gran parte de su asistencia a la reconstrucción de Afganistán e Irak y hasta hace poco, al apoyo del gobierno pakistaní (Prado, 2009).

Durante el periodo de Bush se originó una de las mayores crisis de la relación transatlántica. Con los neoconservadores y la política exterior unilateral de Estados Unidos, la UE mantuvo roces en temas como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT) y la Corte Penal Internacional (CPI). Con sus repetitivas acciones, Bush creó la perspectiva en la UE de que su administración no estaba interesada en lo que pensaba el resto del mundo (Powaski, 2019).

La eliminación de los activos estadounidenses en las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en 2002 por no conceder la exención de los ciudadanos estadounidenses ante la CPI (con la cual Estados Unidos nunca ha simpatizado); el llamado a los países europeos para firmar acuerdos a ese respecto con Estados Unidos sin la autorización de las instancias de la UE que buscan un accionar común (implicando el riesgo de divisiones importantes); la exclusión de Estados Unidos del Tratado de Prohibición de Minas (o de Ottawa) y la imposición de Estados Unidos de aranceles del 30% al acero por importación hacia la UE, son otros hechos que tuvieron implicaciones en la brecha que se habría cada vez más en el Atlántico (Mowle, 2004). La UE, por su parte, trató de asegurar su capacidad e influencia en la OTAN con instrumentos como los Acuerdos Berlín Plus (Comisión Europea, 2007), que permiten la utilización de las estructuras, mecanismos y recursos de la OTAN para la realización de las misiones de la PESD (Consejo Europeo, 2020).

Tras la declaración de la “Doctrina Bush”, en 2002, mediante la cual Estados Unidos se reservaba el derecho de utilizar la fuerza como medida preventiva ante la mínima sospecha de ataque por parte de un enemigo, se apreciaron aún con mayor claridad las diferencias políticas entre Estados Unidos y la UE. Este énfasis en el uso de la fuerza militar y la poca recurrencia a la diplomacia, tuvo un trasfondo de percepción de superioridad estadounidense frente a los miembros del declarado “Eje del Mal”: Irán, Irak y Corea del Norte, objetivos principales de esta política (Caro, 2006).

El acontecimiento que marcó el periodo presidencial de Bush, además de su política exterior unilateral y el excepcionalismo estadounidense, fue la invasión a Irak en 2003; concebida bajo el argumento de que Saddam Husein, presidente de Irak, tenía armas de destrucción masiva siendo esto una amenaza para su seguridad nacional (y del resto del

mundo), y que además su gobierno había estado involucrado en los ataques del 9/11 (Peleg, 2018).

Si se revisan los datos históricos, una importante división generada entre Estados Unidos y la UE al respecto fue la decisión de Washington de ir a la guerra contra Irak, sin aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU.³⁸ La UE se dividió en países que, pese a no estar de acuerdo del todo con una invasión sin la aprobación del CSNU, se alinearon con Washington para no dañar las alianzas, como Italia, España y Gran Bretaña, y en países como Francia y Alemania, que, en cambio, se posicionaron a la negativa de intervenir y demandaron una investigación más profunda sobre el supuesto financiamiento de Sadam Husein al terrorismo, que justificara las acciones bélicas en Asia Occidental (El País, 2003). Francia, Alemania y Turquía, incluso, se negaron a permitir un ataque de la coalición desde su territorio que bordea Irak. Incluso, Rumsfeld señaló a los que se mantuvieron a la negativa como “la vieja Europa” y a los nuevos miembros de la OTAN que apoyaban la guerra los alabó como “la nueva Europa” (Powaski, 2019).

Pero la idea de un distanciamiento mayor aún no era viable. Durante los dos periodos presidenciales de Bush continuaron presentándose temas importantes para la relación transatlántica. Mientras Estados Unidos se involucró en disputas con países como Afganistán, Irak, Corea del Norte, India, Pakistán, Libia, China y Japón, la UE buscó diversificar su política exterior para que no estuviera supeditada a Estados Unidos en caso de no coincidir en algún tema.

A principios de los 2000 se discutía la entrada de Rusia a la OTAN, pero la iniciativa no fue bien vista. En cambio, en 2002 se creó el Consejo OTAN + Rusia, en aras de que se estableciera un diálogo lineal que permitiera una mayor cooperación y que diera espacio a la voz rusa en los asuntos de la OTAN. El diálogo creado en ese espacio no fue fructífero debido a la expansión autorizada de la OTAN en 2004 que permitió el ingreso de los tres países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania, y cuatro Estados de Europa Central: Bulgaria, Rumania,

³⁸La Resolución 1441 del CSNU, del 8 de noviembre de 2002, advirtió a Irak sobre las “graves consecuencias” en caso de incumplimiento del régimen de las inspecciones respecto a las acusaciones de Estados Unidos, pero no autorizaba un ataque armado (Morales, 2006), y Estados Unidos no esperó por una segunda resolución.

Eslovaquia y Eslovenia, países “anti rusos”.³⁹ Esta expansión representó la expansión de los valores occidentales y el concepto de una “Europa libre y entera” (Powaski, 2019), pero Rusia se posicionó en contra ante lo que ellos concibieron como el riesgo de una alianza militar en sus fronteras.

Las llamadas “revoluciones de colores”⁴⁰ en Georgia y Ucrania entre 2003 y 2004, sirvieron como combustible para las tensiones con Rusia, que acusó a Estados Unidos como instigador, y los roces entre Vladímir Putin y George W. Bush llevaron a la UE a un dilema. Con líderes pro-occidentales, Georgia y Ucrania solicitaron el ingreso a la OTAN; petición que tuvo el visto bueno de Washington, pero nuevamente Alemania y Francia, en defensa de los derechos de la UE y siendo precavidos para evitar consecuencias con Moscú, se negaron, aprobando únicamente que se mantuviera el diálogo para un ingreso eventual (Martínez, 2018). Este debate llevó a Rusia a suspender las relaciones con la OTAN y apoyar movimientos separatistas en esos países, que eventualmente trajeron otros encuentros en la escena internacional.

La percepción europea era que, si Bush no era capaz de lograr la estabilidad en casos como el de Irak, tampoco podía ser un dirigente del mundo occidental, por lo que en este periodo la UE trató de dirigir su política exterior hacia los rubros internacionales en los que Estados Unidos dejó un vacío por enfocarse en temas como Afganistán e Irak. Moderar las relaciones con Rusia, mediar conflictos como el árabe-israelí o el de las Coreas y establecer un diálogo constructivo con Irán (liderados por el eje franco-alemán) que desembocó en la suspensión temporal de su enriquecimiento de uranio y una cooperación estrecha de los iraníes con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), fueron acciones de la

³⁹Las conversaciones para esta expansión comenzaron en 2002, después de la Cumbre de Praga de la OTAN. Esto coincidió con el proceso de expansión a la UE de los 25, y estableció una relación directa entre la expansión europea y la expansión del espacio de seguridad euroatlántico (Morales, 2006).

⁴⁰Este término hace referencia a levantamientos en ex Repúblicas soviéticas cuyo pueblo se manifestó contra irregularidades y corrupción en el sistema que existía con la URSS. La “Revolución Rosa” en Georgia, despojó al ex ministro de relaciones exteriores soviético, Eduard Shevardnadze del poder y por medio del voto popular designó a Mikheil Saakashvili como presidente; la “Revolución Naranja” en Ucrania, invalidó la elección como presidente de Viktor Yanukovich, apoyado por Moscú y entregó el cargo a Viktor Yushchenko, pro-occidental (Infobae, 2022).

UE que le otorgaron el reconocimiento internacional como mediador en conflictos (Powaski, 2019).

En el esfuerzo por aumentar su autonomía, la UE proyectó la creación de su mecanismo propio de acción rápida y una célula de planeación militar, que incluso fue percibida por la Casa Blanca como una amenaza para la OTAN, pero con la caída del proyecto que establecía una Constitución para Europa los planes de ser un contrapeso militar y político se vinieron abajo. A través de los nuevos líderes que ascendieron al poder, como Angela Merkel, canciller electa de Alemania y Nicolas Sarkozy, presidente electo de Francia, ambos en 2005 (Powaski, 2019) las tensiones disminuyeron. Para este punto era evidente que Alemania y Francia continuarían siendo los que adoptarían el liderazgo de la UE.

Hacia regiones como América Latina o África Sub-sahariana, las divergencias fueron significativamente menores. Tanto la UE como Estados Unidos apostaron por el uso de la diplomacia en lugar del ejercicio militar en esas zonas, considerando que la política de vecindad en ambos lados del Atlántico tenía un peso mayor e inclinándose por la cooperación que generalmente fue fructífera, excepto en algunos casos referentes al terrorismo teniendo a África como puente, y en América, específicamente en Venezuela, el gobierno de Hugo Chávez (Powaski, 2019).

El segundo periodo de George W. Bush fue relativamente menos conflictivo, caracterizado por una mayor inclinación a la diplomacia, en lugar de la fuerza militar. Estados Unidos se mostró como un aliado más accesible y comprometido en sus relaciones con la UE y hubo una mayor apertura al diálogo entre ambos con respecto a temas relevantes como Irán, Irak y Afganistán. El viaje de Bush a Europa en febrero de 2005 representó la primera vez que un presidente norteamericano visitó la Comisión Europea y sirvió para “escenificar el deshielo en las relaciones con algunos países europeos” y como preludio de una cumbre bilateral en junio del mismo año, que tuvo mayor contenido estratégico que las anteriores (Morales, 2006). La mayor accesibilidad del gobierno de Bush hacia Bruselas en su segundo periodo dejó espacio para una nueva conversación en el siguiente periodo presidencial.

Unión Europea y Barack Obama

Barack Obama fue el primer presidente afroamericano en Estados Unidos, siendo un hecho histórico e importante. El doble periodo de Obama es reconocido al interior de Estados Unidos por la defensa de los derechos de las minorías y de los migrantes, y al exterior como promotor del multilateralismo, con algunas iniciativas destacadas como:

- Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés): Propuesta de Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Estados Unidos cuyas negociaciones se iniciaron con entusiasmo en 2013 y terminaron sin conclusión a finales de 2016 (Comisión Europea, 2020).
- Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés): es un acuerdo comercial con implicaciones en temas laborales y ambientales, entre otros, entre países que bordean el Océano Pacífico, incluidos Estados Unidos, Japón, Vietnam, Australia y Chile, entre otros. Las negociaciones sobre el acuerdo se completaron en octubre de 2015, y este se publicó a principios de noviembre (Vox, 2016), pero con la llegada de Donald Trump, Estados Unidos salió del acuerdo.
- Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: Alcanzado el 12 diciembre de 2015, en la COP21 de París por las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono (CMNUCC, 2020).
- Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA): Firmado en 2015, es el Acuerdo Nuclear entre Irán y el G5 (miembros permanentes del CSNU) + Rusia, y consiste en detener el enriquecimiento de uranio iraní utilizado para el desarrollo nuclear, y además permite la intervención de organismos internacionales para regular el asunto (BBC News, 2019a).

La llegada de Barack Obama a la presidencia estadounidense mejoró la relación transatlántica; la UE se encontró en mayor convergencia con otros socios como Rusia, que, en 2010, a mediados del periodo de Obama, estuvo presente en una reunión de ministros de asuntos exteriores de Estados Unidos y la OTAN, así como en una cumbre de la OTAN en

ese mismo año para llegar a acuerdos en temas de armas, seguridad y Afganistán (De Yturriaga, 2012). Pero al salir Dmitry Medvedev de la presidencia de Rusia y con el regreso de Vladímir Putin, nuevamente las tensiones se vieron marcadas entre los rusos y el mundo occidental; la UE y Estados Unidos, a través de la OTAN, realizaron ejercicios militares de prevención y cortaron algunos diálogos con Moscú.

En la crisis de Crimea de 2014, Rusia anexó dicho territorio al propio después de un referéndum que como resultado expresó el deseo del pueblo crimeo de pertenecer a Rusia con un porcentaje cercano al 97% de una masa electoral ascendente a 1.2 millones de votantes. Tanto Barack Obama como Angela Merkel, presidente de Estados Unidos y canciller de Alemania, respectivamente y en ese entonces, así como un importante porcentaje de la comunidad internacional señalaron este ejercicio como contrario tanto al derecho interno como al derecho internacional (Salmón y Rosales, 2014).

Para cuando se suscitó la crisis referida, la presencia de tropas estadounidenses en Europa se había reducido casi a una quinta parte. Obama continuó el retiro progresivo de tropas en países de la OTAN con el fin de incentivar a la UE a progresar en su contribución a la organización ya que solo cuatro países de los 28 miembros de la OTAN cumplieron para entonces su promesa de gastar el 2% de su PIB en defensa. Obama alegó que Estados Unidos, con mayores responsabilidades globales que el resto, aportaba un 4.6% mientras la UE un 1.6% colectivamente. La UE y Estados Unidos decidieron evitar una mayor escalada del conflicto y no recurrir al uso de armas pesadas, imponiendo sanciones económicas a Moscú como mejor arma de presión y proveyendo en su lugar asistencia militar no letal en la zona (Powaski, 2019).

Lo anterior se unió a la decisión de la OTAN de militarizar Europa del Este con una fuerte presencia estadounidense como una barrera de defensa contra misiles iraníes, y aunque ello no era suficiente para hacer frente a una intervención rusa, representó un fuerte mensaje persuasivo. Eventualmente el recurso dejó de ser rentable para la UE, que comenzó a enfrentarse a temas al interior como el Brexit, la crisis de refugiados desde Medio Oriente y el aumento de ideología pro-Putin en países como Francia, Hungría, Países Bajos y sobre todo en Alemania (Powaski, 2019).

Obama criticó en 2016 a la UE por no llevar un equilibrio en la carga internacional que la OTAN tenía sobre sus hombros, insinuando el disfrute de un orden internacional con la salvaguarda de Estados Unidos, que se veía presionado a preocuparse por problemas sobre todo en la región de Medio Oriente (entre otros asuntos) sin mucho apoyo (Valero, 2016). Pero, a diferencia del contexto de Donald Trump, el presidente Obama nunca descartó por completo la importancia de la relación transatlántica, relevancia que enfatizó desde el inicio de su gobierno, como cuando en 2008, en Berlín, pronunció un discurso acerca de una relación más estrecha y cooperativa con sus aliados europeos en comparación con Bush (DW, 2008).

Powaski señala que la retirada paulatina de efectivos de Estados Unidos en la UE también fue por aquellos destinados al pivote asiático⁴¹, que correspondía a un pilar de su política exterior tras la reelección. También concluye que las relaciones transatlánticas mientras Obama estuvo en la Casa Blanca fracasaron ya que las grandes expectativas mutuas no fueron alcanzadas (2019).

Obama se negó a intervenir en la guerra civil libia en 2011, haciendo que los europeos se involucraran de lleno, pero el caos ocasionado por el derrocamiento de Muamar el Gadafi llevó al presidente estadounidense a acusar a la UE de no estar haciendo un buen trabajo. La poca colaboración de la UE en la guerra contra el Estado Islámico, responsable de ataques como los de París en 2016 y Bruselas en 2016, también motivó a Obama a no adentrarse significativamente contra el régimen de Bashar Ál-Assad y la guerra civil en Siria, causante de la mayor crisis de refugiados hacia la UE. Pese a la falta de apoyo de Estados Unidos, la UE no aumentó su presencia militar en Siria ni en Irak (Powaski, 2019).

Desde la perspectiva de la UE, los argumentos fueron que, durante años contribuyeron a las acciones militares de Estados Unidos, pese a que no siempre tenían intereses directos de por medio, como Irak en 1991 o Afganistán tras los atentados del 9/11. Francia hizo hincapié en algunas misiones militares en África Central con poca participación de Washington, lo que “demuestra la voluntad de un aliado europeo clave de Estados Unidos

⁴¹ La idea es de Halford J. Mackinder y su *Teoría del Heartland*, la cual dice que si se domina la región del pivote geográfico de la historia se domina al mundo. En este caso, Obama retoma el concepto para nombrar a un giro en su política exterior buscando tener una presencia más activa en Asia (El País, 2012).

para asumir las responsabilidades de seguridad en una región donde los intereses estadounidenses no son grandes” (Powaski, 2019: 206).

El periodo presidencial de Barack Obama se encuentra marcado por la crisis económica de 2008, que inició en Estados Unidos por fallas en el sistema de préstamos y que se extendió a todo el mundo y trajo graves consecuencias a la UE. Europa se enfrentó a un desenfreno en la solicitud y la concesión de créditos. Un caso notorio fue el de Grecia, que anunció en octubre de 2009 que su déficit presupuestario iba a ser casi tres veces superior a lo previsto (más tarde se descubrió que había alcanzado el 15,6% del PIB); con lo anterior, se desencadenó una crisis de confianza en la deuda pública. Los inversores abandonaron sus posiciones en bonos griegos, y el temor de esto se contagió a Irlanda, Portugal y España, donde los préstamos en el sector privado habían aumentado de forma exponencial gracias al auge del sector de la vivienda y la construcción (Hall, 2016). Los estragos de la crisis continúan en la actualidad, y las decisiones financieras y presupuestales de la UE se han visto supeditadas a las condiciones de los países que no alcanzan la recuperación y por ende limitan el fondo del organismo supranacional.

La crisis de refugiados generada por el mayor éxodo en años tras la inestabilidad de Medio Oriente afectó a la UE significativamente (resaltando casos como el de Alemania) debido a que no se llegó a una política consensuada de recepción. Estados Unidos únicamente contribuyó con la recepción de 10,000 refugiados sirios (El Economista, 2015).

Se temía que Estados Unidos utilizara sus acciones, por ejemplo, en Europa del Este, como una cortina para acrecentar su esfera de influencia, sin embargo, la percepción europea según Powaski, fue de una pérdida de influencia norteamericana durante el mandato de Obama; esto, sumado a los acontecimientos anteriormente mencionados, llevaron al resurgimiento de partidos populistas en Europa: nacionalistas, e incluso antiinmigrantes que no consideran la integración como el camino ideal (2019). Todos estos problemas internos orillaron al referéndum que terminó en el Brexit, con el temor de que se generara un efecto bola de nieve y que al salir Gran Bretaña, el evidente aliado de Estados Unidos, las relaciones entre Norteamérica y la UE se distanciaran aún más.

Pero la llegada del populismo no se limitó a Europa, y en Estados Unidos se catapultó en 2016, con la candidatura de Donald Trump para la presidencia. El surgimiento de estas ideologías representó (en muchos casos) un riesgo para el orden mundial establecido que se coronó en la cooperación internacional, el libre mercado, la democracia, los derechos humanos y las instituciones, como la ONU o la UE *per se*, sin embargo, en diversas ocasiones este sistema se caracterizó por justificar las intervenciones en diversas zonas del mundo, como las realizadas por fuerzas estadounidenses durante los 90 y a principios de los 2000. Los líderes de Estados Unidos y la UE en ese periodo ignoraron también que “las políticas favorables al mercado que promovieron y defendieron habían ayudado a destruir la movilidad social y económica, condiciones que sustentan la democracia” (Powaski, 2019: 228) (lo que presionó a la firma del TTIP, que no prosperó).

La elección de Donald Trump en 2016 en un Estados Unidos afectado por los gastos de sus ejercicios militares en la década anterior, además de una recesión económica, encendió los focos rojos de la UE sobre el compromiso estadounidense por mantener el multilateralismo y la buena relación transatlántica, una UE bajo el temor de ser consumida por el populismo y que con una renacionalización pondría en riesgo la estabilidad de la OTAN.

Desde lo anterior se puede apreciar lo que McGuire y Smith llaman “convergencia y divergencia” entre la UE y Estados Unidos, fundamentada desde la creación e institucionalización de las relaciones transatlánticas posterior a la SGM, pasando por el surgimiento de áreas en común y también de marcadas diferencias que se intensificaron cada vez más tras la Guerra Fría, hasta llegar a una escena global contemporánea, llena de constante actividad y un ir y venir de posturas tratado de encontrar puntos de acuerdo sin perder la autonomía de las agendas exteriores. La controversia resurgiría a mediados de la segunda década, con Trump al frente de un Estados Unidos populista bajo la intención de “hacer a América grandiosa de nuevo”.

2. 2. Donald Trump y su proyecto de nación como parteaguas de una Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea más independiente.

Después de la SGM, las relaciones transatlánticas atravesaron por diversos escenarios y superaron retos en conjunto, a veces coordinadamente y otras con fricciones. La acción exterior de la UE tuvo que evolucionar y adaptarse en este marco a los temas de la agenda mundial de acuerdo a la presencia de su aliado estadounidense en los diversos periodos presidenciales. Si se parte del periodo en que la PESC se formalizó, se puede ver que la UE pasó de constantes tensiones con Bush hacia una agenda más cooperativa y globalizada con Obama.

Aunque la candidata demócrata Hilary Clinton obtuvo un mayor voto popular nominal en noviembre de 2016, el Partido Republicano sumó la mayor cantidad de votos electorales, de acuerdo con el sistema estadounidense, dando la victoria a Donald J. Trump como el 45º presidente de los Estados Unidos, haciendo esto oficial por parte del Colegio Electoral el 19 de diciembre de 2016 (NYT, 2016), y reactivando los focos rojos en el Atlántico.

Powaski menciona que los primeros cuatro presidentes de Estados Unidos después de la Guerra Fría confirmaron lo necesario en las alianzas con Europa que se formaron tras la SGM. También menciona sobre los presidentes que, a lo largo de estos cuatro periodos “su incapacidad para mejorar los problemas generados por la globalización hizo mucho para socavar el apoyo popular y estimular la hostilidad populista contra el libre comercio, las fronteras abiertas, la inmigración, el multilateralismo, las alianzas militares y las instituciones y líderes políticos que los apoyan” (2019, p. 266). Esto dio oportunidad apenas a dos presidentes más de lidiar oportunamente con temas de gobernanza global, intento que no obtuvo mayor éxito y que alistó el terreno perfecto para la llegada de Trump a la Casa Blanca.

El proyecto de nación de Donald Trump

Donald Trump vino de ser un hombre de negocios, con una formación privilegiada desde la infancia y una personalidad controversial. Tuvo una nula participación en la política hasta el

inicio de su campaña. Desde la contienda electoral hasta el final de su administración, Trump se ha caracterizado por la diplomacia a través de redes sociales, principalmente Twitter, lo que generó una nueva dinámica para los actores internacionales que se someten a la interpretación de estos como acciones de política exterior. Su proyecto de nación fue evidente desde el inicio del proceso electoral. Además del abandono de diversos acuerdos internacionales, las propuestas de campaña de Trump giraron en torno a sancionar a empresas que trasladaron su producción fuera de Estados Unidos, ampliar infraestructura, reforzar el gasto militar, dismantelar la reforma sanitaria de Obama, regular la migración a través de un muro en la frontera con México, uso de tortura contra sospechosos de terrorismo, y una de los más inquietantes para la UE, el cuestionamiento con el compromiso de la cláusula colectiva de la OTAN (El País, 2016).⁴²

Trump cimentó su discurso populista y nacionalista en las fallas del sistema liberal globalizado, en contra de seguir priorizando la defensa y protección del mundo entero y concentrarse en “América primero” (Bassets, 2017), que coincidió con ideas de la insurgencia populista surgida tras la Gran Recesión de 2008. El ideal de “América primero” se basa en la priorización de los intereses nacionales de Estados Unidos, similar a lo que prometió Ronald Reagan en 1980 sobre “traer a América de regreso” y restablecer un “liderazgo fuerte” (Pani, 2016).

Desde el inicio de su mandato, Trump representó un desafío para la PESC. Los políticos populistas en Europa enviaron inmediatamente sus felicitaciones al republicano, resaltando que Europa necesitaba una transición similar. Por otro lado, autoridades como el presidente del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo, de la Comisión, la Alta Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad y el Secretario General de la OTAN expresaron sus felicitaciones mientras recordaban a Washington la importancia de sus relaciones bilaterales y que la estructura institucional tanto de la UE como entre ambos actores debía ser respetada e incentivada (Navarro, 2016).

⁴² BBC News citó “Un tema recurrente de su campaña ha sido que los amigos de Estados Unidos en el extranjero dan por sentado a los Estados Unidos y esperan que pague todas las cuentas. Bajo su liderazgo, Estados Unidos debería y estaría preparado para alejarse de las alianzas existentes. Trump también ha apuntado a la Unión Europea, prediciendo que se “romperá” y apoyando la campaña Brexit en el Reino Unido” (BBC News, 2016).

Trump dirigió fuertes críticas a los aliados europeos por incumplimiento de responsabilidad en la alianza y no prometió un compromiso continuo por parte de Estados Unidos para ésta. Para Trump la OTAN era obsoleta, y declaró que si Estados Unidos no obtenía beneficios sustanciales retiraría el apoyo a la defensa de estas naciones vastas en recursos, además, su respaldo al proceso del Brexit emitió un mensaje de ruptura, contrario al apoyo hacia la integración europea que por años le caracterizó a Norteamérica (DW, 2017).

En los primeros años de su presidencia, Donald Trump hizo declaraciones importantes para la UE. Un ejemplo es que el 25 julio de 2018, se llevó a cabo una reunión entre Trump y el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker. Un día antes de la reunión, el mandatario de Estados Unidos publicó en Twitter:

La Unión Europea (UE) viene mañana a Washington a negociar un acuerdo comercial. Tengo una idea para ellos. ¡Tanto Estados Unidos como la UE suprimimos todos los aranceles, restricciones y subsidios! ¡Eso sería finalmente comercio libre y justo! Espero que lo hagan, estamos listos, ¡pero no lo harán! (Trump, D. (2018a). Publicación de Twitter. 24 de julio de 2018, 8:08 pm).

Aún frente a la evidente hostilidad y predisposición de Donald Trump, la reunión llegó a un acuerdo para mejorar las condiciones comerciales entre la UE y Estados Unidos. Los principales puntos del mismo versaron en eliminar todos los aranceles, barreras no arancelarias y subsidios en productos industriales. También se acordó la reducción de barreras al comercio en productos químicos y médicos; se estipuló reforzar la cooperación energética y por último, se estableció la cooperación para la protección de las empresas ante prácticas desleales (EITB, 2018).

Con el “América primero” y la priorización de los intereses nacionales de Estados Unidos, la UE necesitaba asumir un mayor liderazgo a nivel mundial para mantener el orden liberal. Cuando Donald Trump solicitó la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París el 1 de junio de 2017 (BBC News, 2017), Tratado firmado en 2015 en el que los signatarios se

comprometen a reducir sus emisiones de carbono, regulaciones medioambientales que, según Trump, ahogan el crecimiento económico y son responsables de la pérdida de empleos en el país (El Tiempo, 2017),⁴³ la UE tuvo una mayor oportunidad (y responsabilidad a la vez) de tomar la batuta en la lucha contra el cambio climático.

Trump trabajó con estrategias controversiales e incluso impulsivas, tomando una postura contraria a la que generalmente tomaban sus aliados y respaldando a líderes que no simpatizaban con un orden internacional liberal, sin mayor temor a las repercusiones que esto pudiera tener. Por ejemplo, en Medio Oriente forjó una estrecha relación con Israel, apoyando la expansión de sus asentamientos en Cisjordania y trasladando la embajada estadounidense a Jerusalén desde Tel Aviv (rompiendo con el consenso internacional al respecto). Su inclinación por los Reinos del Golfo en contra del grupo formado por Irán, Siria y el Hezbolá, le hizo intervenir indirectamente en conflictos como la crisis diplomática entre Arabia Saudita y Catar, que involucró al Consejo de Cooperación del Golfo. También mantuvo la guerra contra ISIS y los talibanes y permaneció con tropas en Afganistán, Irak y Siria (Powaski, 2019).

El proyecto de nación de Trump implicó, en gran parte, terminar con el legado de Obama, sobre todo en el rubro comercial, el de seguridad, el medioambiental y lo referente al desarrollo de armas nucleares. En América Latina, tomó una postura hostil hacia el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, incluso con la amenaza de una intervención. En Cuba restableció restricciones comerciales y de transporte que Obama había eliminado durante su presidencia, aunque mantuvo la mayoría de los acuerdos vigentes entre La Habana y Washington (NYT, 2020 y La Razón, 2017). En ambos casos su argumento fue la urgencia de “democratizar” a estos países, como forma de cubrir sus intenciones de intervencionismo con intereses geopolíticos, incluso actualmente.

Donald Trump no fue un líder afín a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a los preceptos de libre comercio, sin embargo, las economías combinadas de la UE y Estados Unidos para 2020 representaron en conjunto aproximadamente el 50% del Producto

⁴³ Dicha salida se pactó bajo el proceso marcado en el Acuerdo que llevaría el fin de la misma hasta el periodo siguiente al de Trump, por lo que un nuevo dirigente podría realizar configuraciones al respecto.

Interno Bruto (PIB) mundial y un tercio del comercio mundial. El Parlamento Europeo señala en algunas estimaciones que las empresas de la UE y Estados Unidos operando en el territorio del otro proporcionaron empleo a más de 14 millones de personas ese año (Parlamento Europeo, 2020a).⁴⁴ La inversión directa bilateral constituye la base económica de la relación transatlántica.

Su rechazo hacia el libre comercio se tradujo en la ruptura de acuerdos como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), cuya negociación continuó sin Estados Unidos entre los otros 11 países de la Cuenca del Pacífico, creando una fuerte zona de libre comercio a la merced de una mayor cooperación con China. Otro caso es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con México y Canadá, el que desestimó y amenazó en derogar si no se ofrecían mejores condiciones benéficas para Estados Unidos (Morales, 2018). El TLCAN finalmente desapareció para dar lugar a nuevas negociaciones que terminaron creando el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), firmado en 2018 y que entró en vigor en 2020 (Milenio, 2020). Con el temor de repercusiones en el flujo comercial en otras regiones por la situación en América del Norte, la UE concluyó acuerdos comerciales bilaterales con México y con Canadá.

Trump se observó con una actitud favorecida hacia el desarrollo nuclear y los ejercicios con este tipo de armas, siempre que se trate de sus aliados y no sus rivales.⁴⁵ Pese a que el OIEA certificó que Irán estaba cumpliendo con los términos del Plan de Acción

⁴⁴ Los números en diversos momentos durante los últimos 10 años permiten comprender la importancia de la relación entre la UE y Estados Unidos. Las exportaciones de servicios de la UE a Estados Unidos, al igual que las importaciones a la UE de servicios de Estados Unidos, tuvieron un aumento significativo entre 2015 y 2017, es decir, en un intervalo que abarca parte de dos períodos presidenciales. Un descenso de las exportaciones de servicios de la UE en 2016 originó un superávit de comercio de servicios estadounidense de 2,800 millones de euros con la UE, y un descenso de las exportaciones de servicios de Estados Unidos en 2017 originó un superávit de comercio de servicios de la UE de 12,500 millones de euros con Estados Unidos (Parlamento Europeo, 2020a). Estados Unidos fue el principal destino de las exportaciones de la UE en 2018, ya en el periodo de Trump, absorbiendo el 20.8% de las exportaciones totales de bienes de la UE (comparado con el 10.7% correspondiente a China) (Parlamento Europeo, 2020a). Estados Unidos obtuvo el segundo puesto de importación de la UE; suministraron el 13.5% de los bienes importados por la UE, pero fueron aventajados por China, que suministró el 19.9% de las importaciones totales, y superaron a Rusia y a Suiza, que suministraron el 8.5% y el 5.5%, respectivamente (Parlamento Europeo, 2020a).

⁴⁵ En algunos puntos la política de Trump se mantuvo convergente con la UE, como el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares y el posible desarrollo de un “Euro-disuasivo” nuclear (respecto a los que tanto Norteamérica como Europa occidental siguieron a la negativa). Esto mismo sucede con la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, en donde Estados Unidos y la UE se mantuvieron aliados contra Rusia (Clingendael, 2018).

Integral Conjunto (PAIC), Trump se negó a reconocerlo y demandó una renegociación bajo la amenaza de la salida estadounidense del acuerdo de lo contrario, petición que no se concedió, y Donald Trump cumplió su promesa de salir del acuerdo el 8 de mayo de 2018, creando una de las mayores controversias de su administración (Yubero, 2018 y BBC News, 2018b).

Los líderes de la UE temían que la salida de Trump del Acuerdo Nuclear con Irán implicara pretensiones de derrocar el régimen teocrático del país persa y que esto provocara un caos similar al generado por la invasión a Irak, que desató la crisis de refugiados con la que lidia Europa hasta la fecha. Pese a una fallida mediación para evitar la salida de Estados Unidos y al temor de recibir sanciones norteamericanas, sobre todo por las empresas europeas que estaban dispuestas a negociar con Irán, la UE permaneció en el acuerdo y trabajó en encontrar alternativas que le permitieran mantener sus relaciones comerciales con los iraníes, de modo que no disminuyera el incentivo para continuar en lo acordado respecto a su enriquecimiento de uranio (La Vanguardia, 2018a).

El gobierno de Trump tuvo una postura más dura en Asia, comparada con las administraciones anteriores, señalando particularmente a China como su enemigo. Trump enumeró múltiples razones por las que consideraba la relación con China como insostenible y se sumergió en una guerra comercial con el país asiático entre ataques discursivos entre sus dirigentes y aumento de aranceles de ambas partes hasta un nivel en el que el intercambio dejó de ser viable. Las tensiones y la presión hacia Corea del Norte continuaron creciendo, llegando al punto en que el país asiático realizó pruebas de misiles balísticos intercontinentales. Trump también recomendó a Japón y Corea del Sur rearmarse para contrarrestar la amenaza de Corea del Norte, y suspendió la ayuda a Pakistán, que también posee armas nucleares (France 24, 2018 y AP, 2017).

La intención de Trump fue en un principio mejorar significativamente las relaciones con Rusia; aún en las ofensivas, el comportamiento de mandatario hacia Putin parecía tolerante, y contrario a la agresión, tuvo un tinte de simpatizar con Moscú en el fondo, pese a que frente al mundo occidental Estados Unidos abanderó los contraataques con el Kremlin. Esto resultó contradictorio cuando también trató de demostrar su lealtad a occidente. Por ejemplo, con la continuación de la colaboración a través de la Iniciativa Europea de

Disuasión.⁴⁶ Eventualmente Trump se vio obligado a endurecer el discurso hacia Rusia, sobre todo después de incidentes como el presunto envenenamiento de un antiguo espía ruso y su hija en Londres o con la llegada de mayores evidencias de la interferencia rusa en las elecciones de 2016 (Guimón, 2018 y BBC News, 2018c).

La administración de Trump también renunció a la percepción propia de Estados Unidos como defensor de los derechos humanos. Mostrarse indiferente ante hechos como el genocidio en Myanmar, los ataques del equipo de seguridad de Recep Tayyip Erdoğan a manifestantes durante su visita a Washington, el arresto del ruso Alexei Navalny o la muerte del ganador del premio nobel Liu Xiaobo en China (Powaski, 2019) sumado a que en junio de 2018, anunció su salida del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, al que Nikki Haley (entonces embajadora de Estados Unidos ante la ONU), llamó “hipócrita y egoísta” (BBC News, 2018d), evidenciaron este supuesto.

Las ideas populistas que llevaron a Trump al poder coinciden precisamente en que el libre comercio, la organización internacional y la cooperación multilateral socavan los intereses estadounidenses, por lo que el proteccionismo, las relaciones bilaterales sobre las multilaterales, el accionar independiente de las organizaciones y el incremento de barreras hacia la cooperación fueron sus alternativas.

En materia de seguridad, la Estrategia de Seguridad Nacional de Trump se rigió por principios y valores históricos estadounidenses. La conformación del gabinete del presidente fue clave para Trump. Al inicio de su administración eligió Secretario de Estado a Rex Tillerson; como Secretario de Defensa a James Mattis y como Asesor de Seguridad Nacional a H. R. McMaster, que, por sus personalidades, trataban de agregar elementos de “prudencia” a las decisiones del presidente. En marzo de 2018 despidió a Tillerson, sustituyéndolo con Michael Pompeo, Director de la CIA, y con pocos días de diferencia, anunció posteriormente el reemplazo de McMaster por John Bolton (The Associated Press, 2018 y Martínez, 2018).

⁴⁶ En 2014, tras la Crisis de Crimea se instauró la Iniciativa Europea de Reaseguro, un programa militar que apoya las actividades del ejército estadounidense y sus aliados en Europa. En 2017 adoptó el nombre de Iniciativa Europea de Disuasión (EDI) para reflejar el cambio en el entorno de seguridad internacional caracterizado por una priorización de la disuasión (Parlamento Europeo, 2018), y fue precisamente en ese año cuando se anunció que el plan de gastos de defensa incluiría para el periodo 2017-2018 aproximadamente \$214 millones de dólares para construir instalaciones en Islandia, Noruega y gran parte de Europa del Este (Snow, 2017), teniendo como fin la contención de la agresión rusa.

Esta configuración se relacionó con la búsqueda de personalidades que tuvieran afinidad con sus estrategias, particularmente con la centralización del poder. Julianne Smith escribió en *The German Times* acerca de este cambio, que no solo fue en estructura, sino que también endureció el discurso del presidente; particularmente sobre Tillerson señaló que “con la sustracción de una de las fuerzas moderadoras en el estilo y la sustancia de Trump, los tweets de Trump se transformaron cada vez más en decisiones políticas reales” (Smith, 2019).

Smith también escribe acerca de un discurso emitido por Pompeo en diciembre de 2018, frente a varios europeos, sobre la restauración del papel del Estado nación en el orden internacional liberal. Pompeo señaló lo significativo de las fallas de instituciones internacionales, dando a entender que el orden basado en reglas ya no era funcional, entre ellas, la UE (Smith, 2019). Anteriormente, Trump declaró en un mitin que la UE fue formada para aprovecharse de Estados Unidos (La Vanguardia, 2018b). Ya en 2017, Donald Tusk, había calificado a Donald Trump y a Estados Unidos como una "amenaza para la UE", siendo comparable a los casos de China, Rusia o los islamistas radicales. Llamó "demagogo" al presidente norteamericano y adoptó un discurso para reforzar la identidad de los miembros de la UE, pidiéndoles “defender su dignidad” (El Mundo, 2017).

Pese a lo descrito previamente, aún dentro de la administración de Trump se pudieron rescatar elementos de convergencia, y un ejercicio que evidenció significativamente la coacción que aún existía en el Atlántico fue el provocado cuando presuntamente el gobierno de Bashar al-Assad utilizó armas químicas que mataron e hirieron a civiles en Siria, en abril de 2018. Donald Trump, a través de redes sociales, señaló a Rusia como colaborador del crimen al respaldar al gobierno de al-Assad y amenazó a dicha nación, que en ese momento había alertado sobre su intervención en caso de que occidente realizará cualquier actividad que vulnerara la delicada situación en Siria (DW, 2018).

Rusia promete derribar todos y cada uno de los misiles disparados contra Siria.
¡Prepárate Rusia, porque llegarán, agradables, nuevos e "inteligentes"! ¡No deberías ser socio de un animal que mata con gas a su gente y lo disfruta! (Trump, D. (2018b). Publicación de Twitter. 11 de abril de 2018, 5:57 a.m.).

El 13 de abril, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña lanzaron un ataque aéreo contra instalaciones de armas químicas sirias. Rusia no realizó un contraataque, pero, Nikki R. Haley declaró que existirían sanciones hacia el Kremlin, declaración que después su mandatario nacional contradijo (Reuters en El Financiero, 2018 y CNN, 2018a), nueva e irregularmente en aras de no ir lejos contra Moscú.

En términos comerciales, la utilización de aranceles para persuadir a sus socios también fue característica de este periodo presidencial. El 31 de mayo de 2018, Trump anunció un arancel del 25% sobre el acero y uno del 10% sobre el aluminio para la UE, Canadá, México (CEIGB, 2018). En el caso de la UE, Estados Unidos pretendía ejercer presión para obtener una reducción de los aranceles europeos sobre los automóviles estadounidenses, pero el resultado fue contrario; los europeos consideraron que era una pretensión decir que la imposición arancelaria se trataba de “seguridad nacional estadounidense”, haciendo ver a la UE, un socio histórico, como una amenaza. Por autorización de la OMC, la UE impuso aranceles a importaciones estadounidenses, atacando desde dentro al aplicarlos a productos fabricados en los estados natales de diversos líderes republicanos (Powaski, 2019).

Trump se presentó en la reunión del G7 en junio de 2018 con serias faltas protocolarias, incentivando la aceptación de Rusia nuevamente en el grupo (tras ser sancionada y excluida del entonces G8 por la crisis de Crimea en 2014) y exigiendo a sus socios presentes que eliminaran las medidas arancelarias que habían impuesto a Estados Unidos.

El mandatario anunció que se retiraría antes del final de la referida cumbre, saltándose las sesiones sobre cambio climático y medio ambiente, esto tras roces en Twitter con Emmanuel Macron, presidente de Francia, y Justin Trudeau, primer ministro de Canadá (CNN, 2018b). El Ministro Federal de Asuntos Exteriores de Alemania, Heiko Maas, expuso lo siguiente: “En realidad no es una sorpresa realmente. Hemos visto esto con el acuerdo climático o el acuerdo con Irán. En cuestión de segundos puedes destruir la confianza con 280 caracteres en Twitter.” (NYT, 2018). Tal fue la repercusión que algunos observadores

comenzaron a llamar a la cumbre “G6+1”, como una referencia al aislamiento político y diplomático que Trump se ha creado a sí mismo con sus acciones comerciales y de seguridad unilaterales contra sus aliados (Reforma, 2018). Emmanuel Macron expresó en un *tweet*:

Puede que al presidente estadounidense no le importe estar aislado, pero a nosotros tampoco nos importa firmar un acuerdo de seis países si es necesario. Porque estos 6 países representan valores, representan un mercado económico que tiene el peso de la historia detrás y que ahora es una verdadera fuerza internacional. (Macron, E. (2018). Publicación de Twitter. 7 de junio de 2018, 2:49 pm).

Bonnie S. Glaser, del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington D. C., escribió tras la reunión: “Beijing no puede creer su suerte. Primero, Estados Unidos abandonó la Asociación Transpacífica, que habría fortalecido los lazos de Estados Unidos con los principales socios comerciales asiáticos de China y le habría dado a Washington influencia para abrir el mercado de China. Ahora los aranceles sobre el acero y el aluminio, la mayor parte importados de la Unión Europea y Canadá, benefician a China al crear discordia entre Estados Unidos y sus aliados más cercanos. El aislamiento de Estados Unidos sirve para reforzar la narrativa de China de que Estados Unidos es un socio poco confiable, y ayuda a avanzar en los objetivos de Beijing de debilitar los mecanismos de gobernanza como el G-7 que no incluye a China” (Glaser, 2018 y La Razón, 2017).

Al interior del país, Trump atacó a sus instituciones democráticas, al poder judicial, la libre prensa, inmigrantes y a minorías raciales y religiosas. En el extranjero trabajó para socavar un orden internacional que el mismo Estados Unidos ayudó a construir “para evitar la reactivación de las animosidades nacionalistas, los Estados autoritarios y agresivos y guerras arancelarias internacionales” (Powaski, 2019: 268), como los de la SGM. En lugar de liderar el mundo democrático, Trump actuó como su enemigo y abanderó nuevos aires que en diversas esferas se consideraron fascistas.

El panorama para la Unión Europea

Centrando el tema en la política exterior de la UE en el contexto acontecido con Trump durante sus dos primeros años como presidente, hay que mencionar que la aceptación del mandatario en la UE disminuyó en comparación con la de Obama,⁴⁷ en términos de afinidad con un líder norteamericano; ya existían zonas europeas que no coincidían con los valores norteamericanos, y comenzó a crearse un ideario anti-Trump. Los medios cubrieron el tema con altos porcentajes de críticas negativas que a su vez sirvieron de impulso para gobiernos como el francés, promoviendo el concepto de “l’Europe puissance” (la Europa poderosa) al pretender aprovechar esta brecha para inclinarse por el sentido de identidad europea (Clingendael, 2018).

Es interesante analizar cómo las posturas dentro de la UE se dividieron entre identificar la necesidad de la cooperación transatlántica para el desarrollo y para garantizar la seguridad de la UE, difícil sin el apoyo estadounidense, y la concepción del escenario perfecto para afianzar el sentido de identidad europea e irse por la vía independiente. Las aspiraciones de una “Europa federal” resurgieron más que nunca, apoyadas por la Comisión Europea y países como Francia y Alemania (Clingendael, 2018).

Si bien, los líderes europeos, a la fecha, pretenden intensificar esfuerzos y mantener viva a la OTAN, aún existen retos como la controversial aportación del 2% del PIB de cada país para el presupuesto en materia de defensa, considerando los gastos internos en la UE, aunado al surgimiento de nuevos proyectos a nivel UE relacionados con el mismo tópico.

El lanzamiento, dentro de la Estrategia Global de la UE para política exterior y de seguridad, de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en 2017, en materia de seguridad y defensa para una mayor coordinación, inversión y desarrollo de capacidades entre los miembros de la UE (SEAE, 2019b), fue lo que el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, calificó como la "princesa dormida" del Tratado de Lisboa que “hoy

⁴⁷ Esto se puede corroborar con los datos. Las encuestas diarias de seguimiento de Gallup, el 28 de diciembre de 2009, a casi un año del inicio del periodo de Obama, arrojaron un 51% de aprobación con un 43% de desaprobación para el mandatario. El 28 de diciembre de 2017, abarcando el mismo periodo de tiempo para Donald Trump, Gallup mostró una aprobación del 38% con un 56% de desaprobación. Esta realidad coincide con las encuestas realizadas por otros miembros de renombre como CNN, CBS News, NBC News y The Wall Street Journal (CNN, 2017).

está despertando” (Financial Times, 2017 en Clingendael, 2018). Dentro de este proyecto, liderado por Alemania y Francia, surge también el Fondo Europeo de Defensa (FED), para optimizar recursos enfocados a la investigación y desarrollo de la defensa multinacional.

Por declaraciones y comunicados respecto a la relación transatlántica, se puede interpretar que la UE ha asumido la supervivencia del orden internacional actual, aún sin la participación de Estados Unidos, y por ello se ha mantenido fiel a los que considera sus principios fundacionales, pero durante el periodo revisado en esta investigación, sobre la mesa siguió en discusión el qué tanto valía la pena distanciarse del compromiso atlántico y ocupar un papel a nivel mundial que crearía aún más discusiones controversiales de las que existen, además de ser extremadamente caro considerando las aportaciones de Estados Unidos en las instituciones internacionales; considerando esto, incluso hoy, los países medianos tienden a perder si la UE se aleja de Estados Unidos, y optar por aliados como China es un tema delicado (Clingendael, 2018).

Según señala Morandé, que retoma a Hastedt, existió una tendencia al aislacionismo y una orientación al internacionalismo en la política exterior estadounidense durante el periodo de Trump. Sobre lo primero, el autor menciona que el aislacionismo se aprecia desde tiempos de George Washington, y dentro de él la perspectiva de que el interés nacional está mejor resguardado mediante distanciamiento del mundo o acercamiento discreto. La protección de los intereses estadounidenses desde la perspectiva internacionalista versa sobre una política exterior activa, por la relación directa de los acontecimientos exteriores sobre los mismos (Hastedt, 2003 en Morandé, 2005). Trump, en este caso, optó por el primer instrumento de manera muy clara, por lo que es importante analizar si la UE ha encontrado viable apostar por el segundo.

2. 3. El papel de las relaciones franco - germanas y el “proyecto de refundación de Europa”.

Los años que abarcan el periodo de estudio marcan un momento clave tanto al interior como al exterior del bloque europeo. Durante 2017, los miembros se enfrentaron a importantes

cambios políticos internos, lo que coincidió con el primer año de Donald Trump en el gobierno de Estados Unidos y su distanciamiento con la UE. Con las directrices de la Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad, en el documento titulado «*Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*»,⁴⁸ se vislumbraron los tópicos centrales de su agenda exterior y los mecanismos de cooperación a poner en marcha en los próximos años. Ambas situaciones trajeron de nuevo un diálogo importante dentro de la UE: la necesidad de recuperar los valores fundacionales del proceso de integración que se habían desdibujado con los años, la idea de una Europa ampliada y soberana.

Tras vencer a Marine Le Pen, Emmanuel Macron asumió la presidencia en Francia y presentó su *Proyecto de Refundación de Europa* en la Universidad de La Sorbona, en septiembre de 2017, llamando a la colaboración de los miembros de la UE, sobre todo de su país aliado principal: Alemania, para reivindicar el camino de Europa en el mundo contemporáneo. Angela Merkel, canciller alemana en ese momento, llamó al eje franco-alemán “el motor de Europa” (AICGS, 2019). Esta perspectiva existe desde mediados del siglo pasado, pero el debilitamiento de su participación como líderes en los asuntos europeos en los últimos años pusieron en duda la vigencia de ese papel.

El Reino Unido (antes del Brexit) y países del norte de Europa, apoyados por Estados Unidos, apostaron siempre hacia una visión de la UE como una extensión indefinida del mercado (excluyendo a Rusia), mientras que otros países más inclinados por la identidad europea, como Alemania y Francia, han defendido la importancia de una unión política, con poder territorial, que ejerza influencia estratégica en el exterior, guiada por valores que caracterizan a sus miembros (Chopin, 2018).

⁴⁸ Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Líderes históricos

Tras las dos guerras mundiales, y después de ser enemigos en el más alto nivel, Francia y Alemania atravesaron un proceso de reconciliación, que, aunque nada sencillo, fue clave para la construcción de la Europa actual. Hörber dice:

Con respecto a la integración europea, es muy importante darse cuenta de que la reconciliación franco-alemana fue la fuerza impulsora. El acercamiento de los dos países fue visto como la curación de una vieja herida y la base de la integración europea y finalmente la paz en Europa, sobre todo para Francia (Hörber, 2006: 54).

Alemania se auto limitaba para ser aceptada en la integración de Europa Occidental, lo que venía acompañado de la pretensión de Francia de contener su poderío militar y económico, pero optó por unirse al proyecto europeo con entera confianza y crear un frente que le permitiera ampliar horizontes. Hörber menciona que un *ideal europeo* se esparció en el aire durante estos años (2006). Se necesitaba una Europa unida, con el esfuerzo de cada uno de los países dañados. Francia y Alemania (al menos las partes ocupadas entonces por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña que se fusionaron en la República Federal de Alemania (RFA) son pioneros del proceso de integración de la UE (Krotz, 2015), que inició por el lado económico creando la CECA y por otro lado la Euratom.

Estos bloques fueron importantes en el mundo bipolar característico de ese entonces, en donde, siguiendo las ideas del General Charles De Gaulle, se necesitaba una tercera fuerza (Hörber, 2006). Francia y Alemania se hicieron interdependientes en temas como el acero y el carbón (Hörber, 2006). Para el caso de la CECA, poner a disposición supranacional los recursos como estos era un acto simbólico y material muy importante, además de que hacía la guerra impensable en términos políticos y materiales (Mourlon-Druol, 2017).

Krotz señala que Francia y Alemania “construyeron visiones del yo colectivo y concepciones del rol y propósito apropiados en el mundo que, aunque diferentes y a menudo

incompatibles, en sus componentes principales perdurarían durante las próximas décadas” (2015: 61). En el caso francés, Charles De Gaulle regresó a la presidencia del país y con él llegó la 5ta. República, creando un ambiente más apegado a la identidad nacional. De Gaulle fue partidario de una Francia solemne, grande, esplendorosa (Krotz, 2015). En el caso de Alemania, según Krotz, se le adjudica el interés por un marco reglamentario más fuerte para las relaciones internacionales que legitime el orden establecido y el estado de derecho, y que regule la conducta, así como la aversión al unilateralismo en la política exterior y al uso de la fuerza militar (2015). La tabla 1 resume algunos elementos clave de la construcción de identidad de ambos actores post-SGM.

Tabla 1. Aspectos de las construcciones del rol doméstico de Francia y Alemania a finales de 1950 y hasta mediados de 1990.

	Alemania	Francia
Componentes centrales	• "Nunca por nuestra cuenta". • Marco legal, regla de ley, conducta regularizada. • Fuerza militar como último recurso para fines no egoístas.	• Independencia (sola, orgullosa, independiente) • Activismo (voluntad) • Presencia (misión universal)
Terminología representativa	Responsabilidad, estabilidad, confiabilidad, previsibilidad, calculabilidad, rendición de cuentas.	Grandeza, rango, gloria, dignidad, orgullo, prestigio.
Puntos de referencia históricos clave	Segunda Guerra Mundial; Holocausto (inestabilidad de Weimar y conexión entre estabilidad, democracia y paz).	República modelo indivisible, vanguardista en el progreso y sofisticación políticos, sociales, científicos y culturales.

Recuperado de: Krotz, U. (2015). *History and Foreign Policy in France and Germany*. Palgrave Macmillan. P. 73.

En esta etapa es evidente que Francia impulsa el sentido de identidad europea. Para Krotz, Francia tiene “[...] una visión de sí misma de una colectividad siempre a la vanguardia del

progreso y la sofisticación política, social, científica, técnica, cultural y moral” (2015: 71), es decir, un pionero, guía y guardián del correcto desarrollo de estos temas, por ello el peso de su voz en los organismos internacionales; incluso su ciudadanía ha asimilado esta idea como real.

La defensa tomó cada vez más importancia en la agenda europea. Si la Comunidad Europea de Defensa (CED) hubiera prosperado, se habría hablado de un proyecto institucionalizado paralelo a la CECA que integraba seguridad y defensa, y además constituía un ejército europeo para la Europa de los 6 fundadores (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo). El rechazo de la CED en la Asamblea Nacional Francesa de 1954 propició que la OTAN fuera la principal arma de defensa occidental. La adhesión de la República Federal de Alemania a la organización se suscitó en 1955, recuperando sus derechos soberanos (Krotz, 2015).

René Pleven, en Francia, fue el primero en introducir propuestas de un ejército europeo que se encontraría supeditado a las instituciones supranacionales, con el fin de evitar un rearme alemán, pero respondiendo a la demanda estadounidense de una participación de fuerzas armadas por parte de Alemania en la OTAN. Una de las problemáticas que existen desde años atrás respecto a esta propuesta es la ponderación de la responsabilidad y la rendición de cuentas, abriendo el debate de qué tanto implica ceder soberanía en ese sentido (Hörber, 2006).

Robert Schuman fue un crítico importante del tema señalando que la clave de un ejército es el sentido de responsabilidad para la defensa de sus naciones, sus familias, sus realidades, y que antes de configurar un ejército europeo debía consolidarse una identidad europea, de lo contrario, sería una estrategia deficiente. Aunque la propuesta no se consolidó, fue uno de los primeros esfuerzos importantes para adoptar un multilateralismo y para unificar Europa, esto forma parte de ideales y propuestas concretas acerca de una Europa más unificada que fueron desechadas por ser consideradas inviables en ese momento (Hörber, 2006).

Entre 1961 y 1962, De Gaulle configuró una serie de planes para una “unión de Estados” europeos, conocidos como los Planes Fouchet, pero fueron rechazados por el resto

de los miembros de la CEE. Sin embargo, la intención no se eliminó del todo, lo que llevó a la firma del Tratado del Elíseo, que sería similar, pero en menor escala (Mourlon-Druol, 2017). El Tratado del Elíseo de enero de 1963, reconoció la importancia de oficializar la reconciliación entre Francia y Alemania y es la base de sus relaciones; adoptó un enfoque estructural de sus relaciones bilaterales con la creación de numerosas instituciones tanto en el ámbito gubernamental como en el social: economía, defensa, cultura, ciencia, etc.; el tratado consolidó la reconciliación y buscó ampliar los lazos (AICGS, 2019).

Firmado 18 años después de la SGM, el Tratado es fruto del acercamiento que se produjo entre Charles De Gaulle y el canciller de la RFA, Konrad Adenauer. Además de pactos gubernamentales, incluyó múltiples hermanamientos e iniciativas de la sociedad civil (Gobierno de Francia, 2020). La revisión del texto en 2003 dio continuidad a esto, creando el Consejo Ministerial Franco-Alemán, que se reúne dos veces al año. El marco creado por el Tratado se ocupa de regular el entendimiento mutuo entre los dos países (Mourlon-Druol, 2017). Las acciones de ambos en este marco han sido coherentes con su proyección e identidad construida en conjunto.

A la llegada del multilateralismo, Europa necesitaba integrarse a esa dinámica para no quedar en el rezago, por lo que los partidos nacionalistas al interior del continente fueron favoreciendo a la integración europea (Hörber, 2006). Desde Maastricht, que institucionalizó a la UE actual, Francia y Alemania focalizaron sus objetivos para la integración europea, dando un papel importante al Consejo Europeo, procurando el fortalecimiento de instancias más cercanas a los connacionales como el Parlamento Europeo y el desarrollo de la PESC (Mazzucelli, 1997).

En las negociaciones del proceso de integración en los noventa, el eje franco-alemán se enfocó en la PESC, insistiendo en la necesidad de crear un frente de defensa propio de la UE, integrando a la Unión Europea Occidental y respetando también la alianza transatlántica. Nuevamente se concibió la idea de un ejército europeo, y en esta ocasión incluso existían ya algunas movilizaciones de efectivos franceses y alemanes; la idea era que el resto de los países se unieran eventualmente (Mazzucelli, 1997). La dupla del europeísmo legitimó elementos como el *Proceso de Codecisión* que actualmente se conoce como *Proceso Legislativo Ordinario* entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de

Ministros. Durante las negociaciones en Maastricht, las propuestas franco-alemanas favorecieron a la integración europea mientras que las anglo-italianas se apoyaban de la OTAN. El debate se encontró en si se debía conformar una defensa común o sólo una política de defensa común (Mazzucelli, 1997).

Aunque tuvieron apoyo por parte de varios miembros, el artículo incluido en Maastricht sobre la PESC al final no institucionalizó sus propuestas. Algunos deseos de la dupla se hicieron realidad hasta años después, sobre todo con el Tratado de Lisboa, como, por ejemplo, eliminar el sistema de tres pilares (Mazzucelli, 1997).

La amistad en el Atlántico, como ya se detalló en apartados anteriores, comenzó a tomar protagonismo, tanto por los acuerdos como por los roces. El eje París-Berlín no coincide con el unilateralismo estadounidense y en constantes ocasiones va en contra de sus intereses. Cuando a mediados de siglo se votó la anexión de Gran Bretaña a la CEE, Francia estuvo en desacuerdo, lo que podía lograr una persuasión efectiva en el resto de los miembros, ante lo que Estados Unidos puso sus esperanzas en la firmeza de Alemania (Lundestad, 2003). Sin embargo, el resultado no fue el esperado, aunque el Reino Unido finalmente se unió a la CEE en los años setenta.

En algún momento Estados Unidos también temió que existiera una alianza nuclear entre ambas naciones, y al pasar las siguientes décadas hubo un ir y venir entre la buena relación de Alemania con Estados Unidos y a la vez con la Francia de De Gaulle, inclinada por Europa del Este y con un desdén por la OTAN (Lundestad, 2003). El antiamericanismo existente en el eje francoalemán responde históricamente a la competitividad en la dirección del sistema.

Implicaciones del proyecto de refundación de Europa de Macron

El discurso político de Emmanuel Macron dejó claro que su inclinación estaba marcada hacia Europa y el proyecto europeo como tal, contra todo extremismo y populismo. A nivel nacional esto se legitimó en primer lugar por su victoria sobre Marine Le Pen, perteneciente a la extrema derecha, y después por la opinión popular que se mantuvo firme en la

conveniencia de pertenecer a la UE (Chopin, 2018). Macron incluso implementó un Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores. Su identidad como presidente es explicada por Andréani de la siguiente manera:

En todo, el efecto internacional más llamativo de la victoria de Emmanuel Macron no es que venciera a las fuerzas anti europeas y populistas, sino que lo hizo de manera transparente: su victoria fue efectivamente adquirida sobre ellos, no mediante maniobras evasivas, como ha hecho el PS desde 2005, o explotando sus ideas, como hizo con éxito Nicolas Sarkozy en 2007, y luego en vano en 2012, y adoptando una estrategia de confrontación con ellos, en nombre de las creencias europeas y demostrando una opción de reforma. Esto es lo que le dio sentido a su victoria a nivel internacional, y crédito al nuevo presidente en la arena europea e internacional: en una Europa que se ha encogido en Oriente por la expansión del populismo, y en Occidente por el Brexit, cuyos valores están amenazados por ambos lados, por Putin y Trump, el apoyo dado por los votantes franceses a un programa proeuropeo explícitamente internacionalista le da al presidente francés margen de maniobra y le da a Francia una posición central, que no había disfrutado desde François Mitterrand (Andréani, 2017 en Chopin, 2018, p. 3).

El voto se interpretó en la confianza de la población de que, al reformar Francia desde dentro, la UE también iniciaría un proceso de refundación necesario ante un evidente estancamiento de los sistemas políticos y económicos franceses y europeos (Chopin, 2018). El proyecto europeo de Macron fue claro desde que ocupaba el cargo de Ministro de Economía:

En los últimos diez años hemos perdido el hilo de la historia europea. Desde 2005 acabamos de gestionar las crisis sin presentar ningún proyecto. Debemos liberar a Europa de lo que Europa ha perdido: la capacidad de imaginarse y proyectarse en el escenario mundial. Ha estado obsesionada con sus equilibrios políticos, económicos y presupuestarios internos, y se está derrumbando sobre sí misma.

Ahora se ha convertido en un vasto y desregulado mercado, y no está defendiendo nuestras preferencias colectivas [...] Proteger legítimamente nuestros intereses, ese es el sentido mismo del proyecto europeo [...] Estamos tirando del telón de una Europa que no tiene proyecto político. Tenemos que reinventar una Europa que sea poderosa, que se piense a sí misma en relación con el resto del mundo y que defina sus reglas soberanas (Macron, 2016 en Chopin, 2018, p. 3).

El proyecto de refundación de Europa que Macron presentó a principios de su mandato en la Universidad de la Sorbona concibe 4 percepciones para la UE, que en su discurso estructuró en términos generales de la siguiente forma:

- Europa soberana: Una Europa que garantice la seguridad en todas sus dimensiones; una Europa que responde al desafío de la migración; una Europa vuelta hacia África y el Mediterráneo; una Europa modelo en desarrollo sostenible; una Europa de la innovación y la regulación adaptada al mundo digital y una Europa como potencia económica y monetaria.
- Europa unida: Solidaridad concreta mediante la convergencia social y fiscal; identidad como el pegamento de la cultura y el conocimiento.
- Europa democrática: La necesidad de debate: convenciones democráticas; fortalecimiento del Parlamento Europeo: listas transnacionales.
- Europa proyectada para 2024: La UE con un marco común; diferenciación por ambición en el desarrollo; impulso franco-alemán; creación de un grupo europeo de refundación (Presidencia de Francia, 2017).

A grandes rasgos, la refundación de Europa busca traer a la vida proyectos particulares como una ampliación del programa Erasmus o la creación de una Agencia Comunitaria para la Innovación. La intención del francés es que dentro de esta reforma existan diversos formatos entre los países con recursos para ser pioneros y aquellos que no tienen la capacidad de avanzar tan rápido puedan colaborar en conjunto. Para la presentación del proyecto, Macron esperó a que se llevaran a cabo las elecciones en Alemania (siendo consciente de que el apoyo

de Berlín era esencial) y rápidamente comenzó a buscar consenso con el resto de los miembros de la UE (Euronews, 2017b).

Su discurso en La Sorbona también destacó que en Europa existe una visión particular, ese conjunto de valores que debe defenderse ante la globalización, y la imagen al respecto que debe construirse desde el Atlántico hasta Asia. El proyecto de Macron no sólo examinó ventajas económicas sino también estructurales; la relación entre desafíos y medios para solucionarlos tanto internamente, a través de las políticas, como al exterior, en temas de diplomacia y defensa (Chopin, 2018). Para Macron, la integración de la zona euro es la mejor apuesta, pero entre los obstáculos se encuentra el deseo alemán de aplicar reglas de manera independiente y la necesidad de que Francia recupere la confianza alemana después de pasar por un periodo de inestabilidad económica (Chopin, 2018).

La intensidad de los esfuerzos de Francia por mejorar sus relaciones con Alemania disminuyó a medida que el periodo presidencial de Macron avanzó, al observar desdeñ alemán en algunas propuestas francesas; Macron vio la posibilidad de materializar sus propuestas con otros países esperando que eventualmente Alemania se involucrara (The Guardian, 2020).

La iniciativa por la refundación de Europa tuvo efectos en los distintos estratos sociales, en los que ya había antecedentes de peticiones similares y firma de iniciativas para fortalecer a las instituciones y políticas de la UE en temas de inmigración, seguridad, economía y políticas sociales (Europa Ciudadana, 2017). Macron fue la inyección de europeísmo⁴⁹ que la UE necesitaba tras crisis como la del Brexit; su fervor por el federalismo europeo parecía incluso sobre la identidad francesa.

Una visión renovada y una importante reapertura del diálogo sobre el futuro de Europa han sido aspectos que trajo consigo la llegada de Macron en 2017, pero la resistencia que ha encontrado el francés dentro de las instituciones supranacionales ha llevado a que su proyecto europeo no se materialice de la forma en que él lo proyectó hasta la fecha. En ese sentido, el aspecto que tiene mayor peso es la falta de consenso con Berlín, pero otra razón

⁴⁹ Según la Real Academia Española (RAE), el europeísmo se define como la ideología o movimiento político que promueve la unificación de los estados del continente europeo (2020).

responde a que sus acciones han generado controversias y choque de fuerzas políticas, además de su espíritu gaullista, que da a entender que su discurso europeísta solo cubre la supremacía de los intereses nacionales (Bassets y De Miguel, 2019).⁵⁰

Otro obstáculo a esta refundación es que aún existen temas disfuncionales dentro de la composición actual de la UE, con el Brexit resuelto y la inestabilidad económica en algunos países. Hablar de inmigración también es delicado al interior de una UE que lucha con una crisis de refugiados de Medio Oriente y difícilmente se llegaría a un consenso con las perspectivas tan distintas entre países al respecto. Con la salida de Angela Merkel de Alemania, el riesgo que existía y al que se negaban el resto de los miembros de la UE era a un liderazgo plenamente francés; ese rechazo tan amplio no existía, sin embargo, a la idea de un liderazgo franco-alemán (Bassets y De Miguel, 2019).

En cuestiones de PESC, el panorama no es tan negativo. El papel de Macron es crucial para la PESC de la UE. Sin necesidad de consulta interna en Francia, al exterior ha impuesto sus perspectivas sobre los procesos de salida de un Estado de la UE (en el contexto del Brexit), la adhesión de países como Macedonia del Norte, su alineación para los cargos más importantes de la UE y de un nuevo panorama de relaciones entre la UE y Rusia, con una China cada vez más poderosa (The Guardian, 2020). Al interior de Francia existe la impresión de que las políticas de la UE no están funcionando del todo bien, por lo que Macron tiene la tarea de generar cambios importantes; Alemania, por el contrario, cree que la UE se dirige por buen camino, así que la presión hacia su canciller consiste en asegurar la permanencia del bienestar (The Guardian, 2020).

⁵⁰ Al final su periodo presidencial, la popularidad de Macróon con el electorado (que le había elegido, por un lado, por el descontento hacia las élites políticas de antaño, y por el otro, gracias a la promesa de una importante reforma económica y social) había disminuido, sobre todo por su posición frente las protestas de los llamados “chalecos amarillos”, sus políticas y algunas de las medidas para hacer frente a la pandemia de coronavirus. Sin embargo, el 24 de abril de 2022 fue reelecto para presidir la República Francesa durante un nuevo periodo de 5 años, siendo el primer presidente en lograrlo en los últimos 20 años (BBC News, 2022).

Importancia de un eje franco-alemán sólido para la Unión Europea

El 22 de enero de 2019, Francia y Alemania renovaron su compromiso con la actualización del Tratado de Elíseo de 1963. Para esto firmaron el nuevo Tratado de Aquisgrán, con dos objetivos principales: intensificar la cooperación entre ambos países en diversas áreas y ampliar la capacidad de Europa para actuar de forma independiente en el siglo XXI (AICGS, 2019). El tratado pretende reforzar la idea de la interdependencia como condición para fortalecer a la UE. Sin embargo, se temía que esto pudiera tener el efecto contrario. En el Tratado de Elíseo, Europa recién salía de la SGM, la alianza franco-alemana garantizaba que no existiera otro conflicto similar y además tenía repercusiones en relativamente pocos países, a diferencia de 2019, cuando en la integración existían ya varios países cuyos ciudadanos se veían fuertemente involucrados en la toma de decisiones, de los cuales, no todos encontraban conveniencia en políticas propuestas por los clásicos líderes (Euractiv, 2019).

Junto a lo anterior, y al retorno de los partidos euroescépticos, el efecto podía inclinarse por generar una idea colectiva de que el eje franco-alemán estaba dispuesto a imponer y actuar sin involucrar suficientemente al resto de los miembros. Sin embargo, para ese momento, los miembros de la UE no podían arriesgarse a ir en diferentes direcciones y afectar negativamente al proceso de integración, que mantiene a Europa fuerte frente a sus adversarios. El poderío económico, militar y político de Francia y Alemania en la escena mundial contribuye a la presencia de una UE estable frente a potencias controversiales como Estados Unidos, Rusia y China (Euractiv, 2019).

Internamente, ambos países enfrentaban en los años que abarca esta investigación la institucionalización del populismo y el nacionalismo. En un estándar regional, la tarea fue evitar que partidos anti-UE llegaran al Parlamento para que los desafíos a la integración no se intensificaran. Mundialmente, la inestabilidad que se mantiene en el sistema internacional por las impredecibles acciones de potencias como Estados Unidos, Rusia y China y el trabajo de otros actores no estatales son también un reto para una UE liderada por la dupla (AICGS, 2019).

En su momento, Merkel puntualizó el esfuerzo de ambos países por solucionar sus diferencias, sobre todo en la mentalidad de sus líderes. Macron vio esta situación como “confrontación productiva” con el fin de establecer un compromiso (AICGS, 2019), en particular con su visión acerca de una Europa soberana, con una política exterior y de defensa común, idea con la cual Alemania empatizó. Pero lo que en el discurso permanece unido, en la acción diverge, por ejemplo, en su perspectiva hacia Estados Unidos y la relación transatlántica, así como hacia el comercio con ese país; ambos países han deseado tomar la iniciativa desde el primer momento en debates tan importantes como la seguridad energética, la defensa, etc., sin embargo, Francia piensa más en colectivo mientras Alemania aún tiene intereses particulares de por medio, como quedó claro en 2018 cuando suspendió unilateralmente las exportaciones de armas a Arabia Saudita después del asesinato del periodista Jamal Kashoggi, aun cuando el trato europeo era coordinar las políticas de exportación (NYT, 2019).

El hermanamiento de estas naciones es clave para la UE. En una entrevista a Henrik Enderlein, académico que ha revisado las relaciones bilaterales entre Alemania y Francia, señaló que cuando existe un cambio de gobierno en Francia o Alemania, es una tradición hacer una visita inmediata del uno al otro, pero las críticas destacan la necesidad de llevar esta colaboración más allá de lo meramente protocolario (Deutschland.de, 2018).

Durante la Francia de François Hollande, un presidente poco europeísta, sus lazos con el Partido Socialista y su falta de visión y de anticipación en temas de integración de la UE, las relaciones fraco-alemanas se distanciaron significativamente. En 2013 se intentó un acercamiento, convergiendo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, acerca del cual Alemania aceptó que era necesario invertir tiempo, reforzar la ayuda colectiva y evitar el colapso de las economías para tener una mayor coordinación. Francia por su parte aceptó el pacto presupuestario europeo o Pacto Fiscal Europeo. Pero las visiones económicas de ambos países eran muy distintas en ese entonces (Chopin, 2018).

La situación en Ucrania o la crisis en Grecia fueron oportunidades para estrechar lazos, pero la crisis de refugiados y la irrelevante participación internacional francesa durante el periodo de Hollande terminó por darle un papel protagónico mayor a Alemania en la UE y mantuvo una brecha importante hasta las elecciones francesas en 2017. Los retos actuales

exigen mayor cohesión en temas internos y externos tanto de la dupla como en la UE (Chopin, 2018).

Aún en la divergencia creada por las distintas condiciones domésticas, existen visiones similares. La dinámica bilateral está influida por las personalidades y concepciones de los líderes actuales de ambos países. En Francia, el presidente Macron se caracteriza por ser ambicioso, impaciente y proactivo, mientras que, en Alemania, la 4 veces canciller Angela Merkel se dirigió con cautela y en busca del consenso, de forma similar lo hace el actual canciller desde 2021, Olaf Scholz, conocido por dar pasos seguros y buscar la estabilidad de su país. Esto genera diferencias en las conversaciones entre países, pero es una forma de equilibrar la toma de decisiones (Henley, 2020).

François Heisbourg, del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, señaló para *The Guardian* que su perspectiva de esta dupla era la de un Macron frustrado con sus proyectos para la UE, ante una Alemania políticamente inestable, con la posibilidad de que las ideas trabajadas con Merkel se fueran con ella al salir de su cargo en 2021, e incapaz de tomar decisiones demasiado significativas (2020). Algo que Enderlein destaca también es que Francia generalmente ha visualizado el proyecto europeo desde su visión, y es necesario que Alemania complemente dicha construcción, por lo que un intercambio de ideas siempre es clave para el avance en este sentido (Deutschland.de, 2018).⁵¹

Macron tiene puntos a su favor. Francia tiene gran credibilidad en el ámbito militar, además de que tras el Brexit es el único país de la UE que a la vez es miembro permanente del CSNU. Con el modelo histórico, su legado y su identidad, Francia logra ser de peso y que los temas más fuertes a discutir tanto regional como internacionalmente sean aquellos en los que tiene fuerza. La clave es dejar de lado la dinámica tradicional francesa del poder

⁵¹En tiempos de COVID-19 Merkel y Macron retomaron los ideales de la refundación y se reunieron para afianzar el compromiso de crear estrategias para enfrentar las consecuencias ocasionadas por la pandemia. El plan de recuperación para Europa fue una iniciativa que defendieron considerando el riesgo que podría implicar alimentar el auge de los populismos de no tomar estas medidas (El Mundo, 2020a); esta fue aprobada en julio de 2020 destinando 750,000 millones de euros divididos en 390,000 para subvenciones a fondo perdido y 360,000 para préstamos (Euronews, 2020). Francia y Alemania celebraron su visión conjunta respecto a que la solidaridad y la ayuda mutua sería la mejor manera de enfrentar los retos venideros tras la crisis sanitaria, o lo referente a cambio climático, digitalización, China, Estados Unidos o el Brexit (Euronews, 2020).

centralizado y entender que debe existir un ejercicio de colaboración entre los Estados miembros de la UE. El ejercicio persuasivo es fundamental (Chopin, 2018).

Un punto clave para Enderlein es que los Estados entiendan que la globalización es compleja para moldear políticamente hablando, y que cada vez es más difícil resolver problemas a nivel nacional, por lo que “La Unión Europea es el vínculo perfecto entre el Estado nación y la globalización” (Deutschland.de, 2018). Sin embargo, debe encontrarse un punto de equilibrio en el que no se deje de lado la soberanía y el nacionalismo que apela a la construcción de una identidad.

En lo que respecta a las cuestiones de seguridad, es claro que solo la UE ampliada y fortalecida podrá mantener su influencia a nivel internacional. Para que Francia tenga un papel significativo en esto, es necesario terminar con las ambigüedades que han existido entre los principios fundadores de la UE y los principios Gaullistas. En el Consejo Europeo del 22 y 23 de junio de 2017, Macron hizo alusión a esto señalando que deben evitar la enfermedad francesa de creer que Europa es sólo de los franceses (Chopin, 2018).

La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 dio a entender que un acuerdo entre Francia y Alemania para dejar atrás todas sus rencillas era una condición previa para el proceso de integración europea. El Plan Schuman fue una propuesta del gobierno francés, validada por el gobierno alemán, así como el Sistema Monetario Europeo, que pretendió estabilizar la moneda en Europa, fue una iniciativa del gobierno alemán, validada por el gobierno francés (Mourlon-Druol, 2017). El contexto en el que se desenvuelve la UE en la actualidad demanda cada vez más que esta dinámica incluya una perspectiva diversificada e inclusiva con todos los miembros de la UE.

Ante la compleja política exterior de Donald Trump en Estados Unidos, la UE fue forzada a tomar una postura que vele por sus intereses propios. Angela Merkel se posicionó en 2017 hacia el Brexit y hacia la actitud de Trump diciendo: “los tiempos en los que se podía confiar completamente en los demás han quedado atrás”, además de que, pese a la importancia de las relaciones transatlánticas, “[...] en Europa tenemos suficientes razones para tomar el rumbo de nuestro destino en nuestras propias manos.” (Euronews, 2017a). Un año después, con la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán, la Canciller

declaró: “hay conflictos a las puertas de Europa. Y la época en la que podíamos confiar en Estados Unidos se acabó”, apuntando también el riesgo y desprestigio al orden internacional que causan acciones unilaterales como esa (La Nación, 2018). La actitud de Estados Unidos hacia la OTAN también fue cuestionada por Macron al señalar que ocasionaba una “muerte cerebral” a la organización, y que la UE necesitaba tomar el liderazgo ausente que existía en ese punto y actuar como una potencia mundial estratégica (La Vanguardia, 2019a).

Mourlon-Druol destaca tres puntos clave de las relaciones franco-alemanas: primero, un acuerdo franco-alemán aún es requisito para cualquier cambio político en la UE; en segundo lugar, los acuerdos entre ambos países generalmente han sido incompletos y unilaterales y por último, aunque los acuerdos son liderados por París y Berlín, otros países han estado envueltos en ellos; si el futuro de la UE se adjudica sólo a la dupla, se dejaría de lado la complejidad de los acuerdos durante el proceso de integración de la UE. Aún con su posición privilegiada, dos no pueden decidir por 27, y la dupla debe adaptar su asociación dentro de la UE a un conjunto (Mourlon-Druol, 2017).

Si Alemania y Francia concilian sus diferencias sobre el futuro y el camino de la UE, pueden existir grandes avances. Maastricht y la creación del euro fueron más un acuerdo entre Alemania y Francia para no estar de acuerdo sobre el funcionamiento de la zona monetaria anterior en Europa, pero el no profundizar en las implicaciones de esto trajo consecuencias a largo plazo. Las lagunas en lo que respecta a la zona euro y el descontento a raíz de ello contribuyen a resaltar las deficiencias de estos dos países en su rol de líderes (Mourlon-Druol, 2017).

Revisar la relación franco-alemana resulta clave para esta investigación ya que es la relación más importante de la UE; en medio de las diferencias domésticas, ambos países deben encontrar la forma de trabajar en conjunto, porque, como menciona el artículo de *The Guardian*, aunque el liderazgo de Francia y Alemania quizá ya no es tan fulminante para establecer los temas de la agenda de la UE y hacer que el resto de los miembros la sigan sin más y en automático como a mediados del siglo pasado, el consenso entre París y Berlín es vital para que cualquier cosa suceda dentro de la UE. Aunque existan divergencias, sólo de la mano pueden producir una línea eficiente por la que se encaminen las decisiones supranacionales y hacer que la UE funcione, permanezca y avance frente a los retos del

contexto actual. Las relaciones franco-alemanas, en conclusión, son el núcleo de la integración y por tanto, ambas naciones obtienen mejores resultados trabajando juntas que por separado (The Guardian, 2020).

Capítulo 3. Acuerdo Nuclear con Irán: Estudio, controversias y nueva imagen internacional de la Unión Europea ante la postura de Estados Unidos en el tema.

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas (Schuman, 1950).

Las pugnas por la existencia de la energía nuclear tienen un camino recorrido en varios países del mundo.⁵² La cuestión nuclear iraní es sólo uno de los asuntos que vislumbran todos los elementos que convergen en esta discusión, que originalmente se centró en la conveniencia del uso pacífico de esta tecnología, frente al riesgo inminente de su utilización con fines bélicos, pero que ahora incluye en sí misma una serie de motivaciones de los Estados involucrados y aspectos políticos, geopolíticos, económicos y sociales, por mencionar algunos.

En esta línea de ideas, la UE encuentra un laboratorio de la eficiencia de su política exterior, lo que requiere una ponderación de sus alianzas en aras de intentar ejercer liderazgo mundial, y garantizar a las y los europeos y al mundo mayores espacios de seguridad.

El presente capítulo recorre los aspectos más relevantes de la creación del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés), desde su oficialización en 2015 hasta su momento de crisis tras la salida de Estados Unidos (EU) en 2018, ya que este periodo significó un momento clave para entender el juego de roles de las partes implicadas. El estudio parte de un recuento de los hechos que llevaron a la firma del acuerdo, y pasa por un análisis de las decisiones y acciones ejecutadas de la UE en el caso, revisando la forma en que el organismo supranacional construye las políticas a partir de las cuales se involucra en casos como este; situaciones en las que, de manera más reciente, se muestra la divergencia en la relación transatlántica que en ciertos casos ha significado el fortalecimiento del liderazgo europeo y el origen de nuevas miras de cooperación en el sistema internacional; todo esto respaldado con base en los aspectos teóricos, históricos y circunstanciales que se han estudiado en los capítulos anteriores.

⁵² En suma, los países con armamento nuclear poseen un total aproximado de 12,500 ojivas nucleares. El principal poseedor de estas ojivas es Rusia (5,889), seguido de Estados Unidos (5,244), China (410), Francia (290), Reino Unido (225), Pakistán (170), India (164), Israel (90) y Corea del Norte (30). Lo anterior muestra que cerca del 90% pertenece a Estados Unidos y a Rusia. Aproximadamente 9,600 ojivas se encuentran en servicio militar, y el resto en espera de ser desmanteladas (ACA, 2023).

3. 1. Acuerdo Nuclear del 15 de julio de 2015 entre el G5 + 1 e Irán: Dilema de confianza y buena voluntad.

Pese a ser firmante del Tratado de No Proliferación Nuclear, y a que ningún servicio de inteligencia o inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) pudieron demostrar intenciones bélicas en las actividades nucleares de Irán, desde los tempranos 2000 el gobierno del país farsi sufría un fuerte régimen de sanciones. Para encontrar una posible explicación a esto, es necesario entender las motivaciones que durante años han estado detrás de los acontecimientos relacionados con la República Islámica, y que van más allá de la cuestión técnica y legal, ya que contemplan aspectos políticos y estratégicos que aquejan al sistema internacional, sobre todo a las grandes potencias (Garduño, 2020).

Al respecto, Moisés Garduño García, académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que la cuestión nuclear iraní tenía su centro de análisis en una naturaleza geopolítica “que ponía en tela de juicio el modelo de dominación e influencia económica y política proyectado por Estados Unidos e Israel en el Medio Oriente en general, y por Arabia Saudí en el Golfo Pérsico, en particular” (2020, pp. 7-8).

En el mismo estudio citado anteriormente, Garduño hace una distinción de los principales ejes de discusión a través de los cuales puede estudiarse el programa nuclear iraní, y dado el perfil de esta investigación, se resalta uno de ellos: la opacidad militar y el ciclo de generación de energía nuclear de ese país, visto como elemento de disuasión por parte de Teherán para los enemigos externos. Es decir, tener el control del ciclo, para los gobiernos resulta más valioso que la misma bomba, ya que contar con la fórmula para enriquecer uranio da a los mismos la capacidad o la sola posibilidad de usarlo, sin cruzar los límites de la legalidad construida por los regímenes internacionales porque en sí, no se cuenta con un arma física.⁵³

⁵³ Esto se puede comparar a lo que sucede en Corea del Norte, que se estima, tiene en la actualidad suficiente plutonio para media docena de bombas nucleares, probablemente de un diseño primitivo, aunque no se sabe a ciencia cierta si tiene la capacidad de producir armas nucleares de menor tamaño para misiles balísticos (National Geographic, 2023). Sin embargo, el gobierno de Kim Jong-Un constantemente lanza amenazas sobre la realización de ensayos nucleares, que aún cuando no se materializan, desatan la inquietud de otros países al tener consciencia de la posibilidad latente; este ejercicio de disuasión es usado por Corea del Norte para mostrar

Aunque no es el tema central de esta investigación el adentrarse en los antecedentes históricos y los aspectos técnicos de la cuestión nuclear iraní, es importante mencionar que las discusiones, negociaciones, tensiones, pretensiones y demás surgen desde la segunda mitad del siglo pasado, cuando diversos países, incluso Estados Unidos y naciones europeas comenzaron a invertir en el programa, antes de la revolución iraní de 1979. Esa postura cooperativa cambió en el sentido en que la afinidad entre los gobiernos de las partes también varió.

Pese a los esfuerzos de Irán de demostrar sus intenciones, con el respaldo del OIEA y de los líderes de otras naciones, y la ausencia de pruebas contundentes que demostraran pretensión alguna de fabricación de armamento nuclear, se le continuó acusando de ocultar información y mantener en secreto sus actividades nucleares con fines armamentísticos (Pérez, 2021).

En 2006 las tensiones y las discusiones al respecto tuvieron un periodo de auge, en el que comenzaron a aplicarse numerosas sanciones con perjuicio directo al país persa, principalmente agrupadas en 5: económicas, embargo de armas, inspecciones periódicas, prohibición de la investigación y el desarrollo nuclear y la desmantelación de algunas de las centrifugadoras necesarias para la fase de enriquecimiento del uranio, que lo lleva a convertirse en materia prima nuclear (Pérez, 2021).

Debe considerarse que Irán recibió sanciones con 3 tipos de procedencia: las impuestas por Estados Unidos, las de la UE y las establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). De manera recurrente, estas sanciones estaban coordinadas para su operación. Aun cuando en principio dichas sanciones estaban dirigidas a las élites de mayor poderío económico del país, esto trascendió a la población en general, al generar el encarecimiento de productos de primera necesidad, derivado del incremento en los precios del petróleo (Garduño, 2020).

firmeza en su voluntad para hacer frente a las potencias extranjeras. Incluso, en 2023, la Asamblea Popular Suprema aprobó una enmienda constitucional para consagrar la fuerza nuclear como la ley básica del Estado (DW, 2023b).

Dada la relevancia de Irán como fuente de recursos naturales y su liderazgo en la región, el P5+1 (los cinco miembros permanentes del CSNU: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, sumados a Alemania), y la UE identificaron en sus agendas la urgente necesidad de tomar medidas más eficientes que una intervención militar o las sanciones mismas. Este aislamiento de carácter internacional adquirido a raíz de estar en conflicto con los socios comerciales estratégicos llevó a Irán a considerar con seriedad el sentarse en la mesa de negociación con las partes. Tras una numerosa cantidad de años, así como de esfuerzos por lograr el consenso, esto se materializó en 2015, con la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA).

Fue así como el 24 de noviembre de 2013 se alcanzó un acuerdo preliminar en el que se sentaron las bases de lo que sería el documento final. En dichas bases se incluyeron aspectos como la suspensión del enriquecimiento de uranio, la reducción del número de centrifugadoras y el levantamiento gradual de algunas sanciones económicas. Tras esto, comenzó una serie de 13 rondas de negociación que concluyeron en la firma oficial del pacto el 14 de julio de 2015 (Garduño, 2020).

En concreto, el JCPOA estableció que Irán se sometería a 25 años bajo inspección del OIEA, siendo este el primer país firmante del TNP que entraría en esa revisión; también que reduciría el uso de dos terceras partes de sus centrifugadoras de primera generación, así como desconectaría todas las centrifugadoras de última generación. De igual forma, se asentó que no habría investigación científico-tecnológica en nuevas generaciones de centrifugadoras, que la cantidad de uranio de bajo enriquecimiento que mantendría al menos durante 15 años no sería mayor a 300 kg y que el enriquecimiento de uranio no podría exceder un promedio de entre 3 y 7% anual por un mínimo de 10 años (U.S. Department of State, 2015, en Garduño, 2020).

La especialista en Relaciones y Negocios Internacionales, Milagros Calumani Quilca, ha realizado una vasta investigación sobre la política exterior estadounidense durante el gobierno de Donald Trump, y en un artículo de 2020, enfocado al JCPOA, cita otro trabajo desarrollado por CG y Gutiérrez, en el que describen el alcance del acuerdo para las partes, de la manera en que a continuación se sintetizan:

Irán

- Acepta no enriquecer uranio por encima del 3.67% al menos durante 15 años.
- Acepta reducir en dos tercios sus centrifugadoras (que pasan de 19,000 a 6,104, y de estas 5,060 podrán producir uranio por 10 años).
- Renuncia a construir nuevas plantas de enriquecimiento de uranio por 13 años.
- Se compromete a no enriquecer uranio en la planta ubicada en Fordow durante 15 años, y a desarrollar sus trabajos exclusivamente enfocados hacia fines pacíficos y de investigación.
- Solo en la planta de Natanz se podrá enriquecer uranio hasta el 3.67%.
- Permitirá al OIEA un acceso regular a todas las instalaciones nucleares, incluidas las de Natanz y Fordow.

CSNU, Estados Unidos y la UE.

- Suspendarán las sanciones gradualmente luego de un informe favorable del OIEA respecto al programa nuclear iraní.
- Si en cualquier momento Irán deja de cumplir los compromisos, las sanciones se restablecerán (Bermejo y Gutiérrez, 2015 en Calumani, 2020).

El 20 de julio de ese año, el CSNU aprobó la Resolución 2231, en la que adoptó los acuerdos como suyos y se endosó íntegramente el texto del JCPOA como anexo. La resolución fue muy específica en las medidas a implementar y las represalias en caso de no ser cumplido el acuerdo, de manera fiel al texto firmado en Viena. En esta definición del CSNU se estableció un periodo de 8 años de limitaciones para Irán en materia militar, prohibiendo la comercialización de armas hasta 2021 y aprobando un embargo de materiales necesarios para su programa de misiles hasta 2024. En relación con las sanciones sobre el sector petrolero, financiero y a personas físicas y jurídicas, se estipuló que serían levantadas progresivamente (Pérez, 2021).

El proceso completo de las medidas de implementación que contempla el JCPOA abarca hasta el año 2040, especificando que para octubre de 2023 la ONU retiraría lo relacionado con armas y el programa de misiles de Irán, así como la UE eliminará todas sus sanciones en materia nuclear. De igual forma, entre 2025 y 2030 se abolirán de manera progresiva todas las limitaciones en cuanto a enriquecimiento de uranio, actividades de origen militar y desarrollo de instalaciones, así como la amenaza de implementar nuevas sanciones (Pérez, 2021).

Irán aprobó la aplicación del acuerdo, que, de manera triunfante para la República Islámica, reconocía su derecho de facto a enriquecer uranio, siempre y cuando Estados Unidos y la UE emitieran un comunicado público acerca del levantamiento de las sanciones y de la salida de Irán con carácter inmediato y unilateral del acuerdo en caso de que se impusiera alguna nueva. El OIEA tendría que emitir un informe sobre la aplicación del acuerdo en el programa nuclear iraní antes de dar comienzo a la suspensión de cualquier sanción. El acuerdo entró en vigor el 18 de octubre de 2015 (Garrido, 2018), tras el plazo de 90 días desde la aprobación de la Resolución 2231. Para el 20 de octubre, el presidente Barack Obama comenzó los procesos para levantar las sanciones de Estados Unidos a dicho país asiático (Pérez, 2021).

Cuadro 3. Fechas establecidas en el JCPOA para su aplicación.

Calendario de aplicación del PAIC	
<i>Día de Finalización</i>	14 de julio de 2015 , fecha en la que el E3/UE+3 concluyen las negociaciones sobre el PAIC.
<i>Día de Aprobación</i>	18 de octubre de 2015 , fecha en que se cumplieron 90 días de la aprobación del PAIC por el CSNU [Resolución 2231 (2015)] y el Acuerdo entra en vigor.
<i>Día de Aplicación</i>	16 de enero de 2016 (aunque en rigor, debe considerarse el 20 de enero de 2016), fecha en que el CSNU recibió el Informe del D. G. del OIEA (GOV/INF/2016/1) confirmando que Irán había adoptado una serie de medidas relacionadas con la energía nuclear especificadas en los párrafos 15.1 a 15.11 del anexo V del PAIC. De forma simultánea, la UE, EEUU y el CSNU se comprometieron a levantar las sanciones impuestas a Irán por su programa y actividades nucleares no declaradas.

<i>Día de Transición</i>	18 de octubre de 2023, fecha en que se cumplen 8 años desde Día de Aprobación, o la fecha en que el CSNU reciba un Informe del OIEA en que este declare que ha llegado a la «Conclusión más amplia» de que todo el material nuclear presente en Irán está adscrito a actividades pacíficas En esa fecha, la UE y EEUU adoptarán las medidas descritas en las secciones 20 y 21 del anexo V del PAIC, entre ellas, la terminación de las restricciones a la exportación de misiles balísticos. Irán «procurará» ratificar el Modelo de Protocolo Adicional. a su Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA.
<i>Día de Terminación de la Resolución 2231 (2015)</i>	Cuando se cumplan 10 años del Día de Aprobación (18 de octubre de 2025), siempre que, entre tanto, no hayan vuelto a aplicarse las disposiciones de las resoluciones anteriores del CSNU, se terminará la aplicación de todas las disposiciones de la Resolución 2231 (2015) y el Consejo de Seguridad habrá concluido su examen de la cuestión nuclear iraní.

Recuperado de: Garrido, V. (2018). *La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump*. *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34, P. 381.

Aunque es clara la inequidad del acuerdo, que estableció las acciones más severas e importantes a la nación iraní sin bases sólidas para esto, es de vital importancia hacer una reflexión sobre la interpretación política del acuerdo por parte de los firmantes para entender después la línea de toma de decisiones de las partes. Para Irán, esto representó el éxito de ser reconocida como potencia nuclear en el Medio Oriente y haber obligado a los países occidentales a sentarse a la mesa de negociación al tener limitado su accionar para controlar la cuestión a través de medidas coercitivas. Estados Unidos manejó el discurso de que el JCPOA era una herramienta para evitar la construcción de una bomba nuclear por parte de Irán, y con ello eliminar toda posibilidad de una guerra más en la región (y, en especial, para cuidar la seguridad territorial de Israel). Fuera de la opinión pública, la realidad es que, de esta forma, Estados Unidos garantizó su participación en la cuestión energética de Medio Oriente, manteniendo control como la principal potencia nuclear en el mundo.

Por su parte, los Estados europeos vieron la forma de velar por sus intereses energéticos y comerciales en relación con Irán y Medio Oriente, pero además ratificaron a nivel internacional su papel como mediadores en los conflictos con la bandera de la defensa del bienestar y la paz en las naciones. Finalmente, Rusia, que por cuestiones económicas e

históricas ha tenido una relación complicada con la República Islámica, y China, que ha mantenido en pie la cooperación en todos los ámbitos desde que se establecieron las relaciones diplomáticas con Irán en 1971, se mantuvieron como aliados firmes, lo que sucede sobre todo cuando se trata de hacer frente a Occidente. Además de los intereses particulares de estos dos países, como los recursos energéticos, el comercio y la venta de armas, su participación en el acuerdo les permitió ser un contrapeso a la entonces administración de Barack Obama y su injerencia en el tema.

Durante ese año se fueron llevando a cabo las acciones necesarias para instalar en funcionamiento de los acuerdos en su totalidad. Sin embargo, un año después, en enero de 2017 el contexto nuevamente se volvió conflictivo para el acuerdo con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Con un discurso racista hacia los latinos y los musulmanes, particularmente, promovió una vez más por todo el mundo la xenofobia, y, en específico la iranofobia, declarando a este país como una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.⁵⁴

Lo anterior se vio reflejado en distintos actos como la creación del *Centro Global para Combatir la Ideología Extremista* (ETIDAL CENTER), sus constantes ataques a Irán en foros de discusión internacionales, como la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), nuevos ciclos de violencia en Yemen, intensificación de los ataques en Siria e Irak, y el nombramiento de distintos funcionarios del gobierno estadounidense con antecedentes anti-islamistas o anti-iraníes. Tal es el ejemplo de David M. Friedman como embajador de Estados Unidos en Israel, o del ultra conservador John Bolton, otrora embajador de Estados Unidos antes la ONU, nombrado por Trump como asesor de seguridad nacional, quien simpatizaba con la organización Moyahedin-e Jalq, opositora al gobierno iraní, con sede en Washington y París (Garduño, 2020).

⁵⁴ Para ilustrar al respecto, en un comunicado oficial de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, con fecha del 8 de enero de 2020, siendo ya presidente y justo después del asesinato del general Qassem Soleimani, Donald Trump hizo declaraciones que evidencian esta percepción de Irán; una de ellas señala: “Durante demasiado tiempo, desde 1979, para ser exactos, los países han tolerado el comportamiento destructivo y desestabilizador de Irán en Oriente Medio y más lejos. Esos días han terminado. Irán ha sido el principal patrocinador del terrorismo y su pretensión de lograr de armas nucleares amenaza al mundo civilizado. Nunca permitiremos que eso suceda.” (Embajada y Consulado de Estados Unidos en México, 2020).

Las que eran sólo las primeras acciones del gobierno de Trump en relación a la cuestión iraní vislumbraron de manera clara la inminente salida del país norteamericano del JCPOA, una promesa de campaña que se cumplió el 8 de mayo de 2018, cuando la administración tomó la decisión y anunció públicamente y de manera oficial que Estados Unidos abandonaba el acuerdo (The White House, 2018).

3. 2. Controversias alrededor del Acuerdo Nuclear a partir de la salida de los Estados Unidos y la ratificación por parte de la Unión Europea.

En abril de 2018, el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, anunció públicamente que tenía en su poder documentos probatorios de la participación de Irán en un programa armamentístico nuclear clandestino denominado *Proyecto Amad* (Pérez, 2021). Careciendo de pruebas debidamente sustentadas, el único fundamento para la decisión tomada por Washington de abandonar definitivamente el JCPOA el 8 de mayo de 2018, no fue sino este informe del servicio secreto de Israel (país que junto con Arabia Saudita ve en Irán una amenaza para su influencia en Medio Oriente) (The White House, 2018).

Luego de la firma del Acuerdo en 2015, el Congreso de Estados Unidos contó con 60 días para ratificar su aprobación, aun cuando el texto de acuerdo establece su adopción formal a los 90 días de ser aprobado por CSNU (18 de octubre). El debate en el Congreso y el Senado fue intenso. Los republicanos argumentaron que no garantizaba de manera verificable que Irán no podría obtener un arma nuclear, mientras que la perspectiva demócrata, encabezada por el entonces presidente, Barack Obama, resaltó que una acción militar habría sido mucho menos efectiva (Calumani, 2020).

La relativa aprobación del acuerdo vino con el hecho de que el Congreso de Estados Unidos mantuvo una cuota de decisión sobre el mismo, a modo de supervisión, y aprobó la *Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear con Irán* (INARA, por sus siglas en inglés) que obligaba al presidente a certificar cada 90 días que el país persa estaba cumpliendo lo pactado (Yubero, 2018). Donald Trump ratificó el mecanismo en enero de 2018, pero abogó por la creación de un acuerdo adicional para establecer más sanciones a Irán, de lo contrario,

rompería de manera unilateral el acuerdo, como sucedió unos meses después (Calumani, 2020).

La recepción de la opinión pública del acuerdo fue diversa: 67% de los seguidores de Trump consideraban negativos instrumentos como los acuerdos de libre comercio, sin embargo, el JCPOA tenía una buena reputación entre la sociedad estadounidense y a nivel global, según datos de una encuesta de finales de 2017 (McCarthy, 2017 en Garduño, 2020).⁵⁵ Esto se podía confirmar en los hechos, ya que el acuerdo contó con el visto bueno del CSNU, del Parlamento Europeo, la certificación del OIEA en 30 ocasiones e incluso una nominación al Premio Nobel de la Paz en 2017 (Garduño, 2020).

Desde su campaña, Trump catalogó al acuerdo como insuficiente por varias razones, entre ellas, el que tuviera una fecha límite y no fuera indefinido, que no permitiera inspecciones inmediatas e irrestrictas a todo tipo de instalación nuclear, que no incluyera mayores restricciones al programa misilístico iraní y que no limitara el accionar regional de Irán (Botta, 2018).

Tras las hostilidades que trajo consigo la salida de Estados Unidos del JCPOA, Irán interpuso una demanda contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia el 16 de julio de 2018, solicitando medidas urgentes y medidas provisionales (Calumani, 2020). Por su parte, Estados Unidos impuso 12 requisitos a Irán para negociar:

1. Detallar a la OIEA las dimensiones militares de su programa nuclear y abandonar ese trabajo permanentemente y de forma verificable, perpetuamente.
2. Acabar con el enriquecimiento de uranio y “no buscar nunca un reprocesamiento de plutonio”.

⁵⁵ La FundéuRAE (institución impulsada por la Real Academia Española y la Agencia EFE) define al populismo como “una forma de hacer política caracterizada, al margen de la ideología que la sustente, por el intento de atraerse emocional y vehementemente el favor popular [...]” (2016). La clave del éxito de Donald Trump en las elecciones de 2016, y su respaldo una vez dentro de la Casa Blanca, fue precisamente la afinidad con las élites nacionalistas que abrazaron su discurso de búsqueda ferviente del bienestar nacional y con el que logró conseguir luz verde para la imposición de métodos que para muchos eran considerados extremistas. Tras la decisión de abandonar el acuerdo, un gran número de personas consideró la acción como incorrecta, sin embargo, el grado de confianza por parte de los connacionales hacia la administración permitió que el plan se pusiera en marcha.

3. Proporcionar al OIEA “acceso incondicional” a todas las instalaciones nucleares del país.
4. Eliminar su programa de misiles balísticos y acabar con “todo lanzamiento o desarrollo de misiles con capacidad nuclear”.
5. Liberar a “todos los ciudadanos estadounidenses, así como a ciudadanos de nuestros socios y aliados, detenidos bajo cargos falsos y desaparecidos en Irán”.
6. Retirar su apoyo a “grupos terroristas en Medio Oriente, incluido el libanés Hezbollah y los palestinos Hamás y Yihad Islámica”.
7. Desmovilizar y desarmar a las milicias chiíes.
8. Retirar su apoyo a las milicias hutíes de Yemen.
9. Retirar de Siria “todas las fuerzas bajo comando iraní”.
10. Retirar su apoyo a “los talibanes y otros terroristas en Afganistán”, así como cesar de dar “refugio a líderes de Al Qaeda”.
11. Detener “el apoyo a terroristas y militantes de fuerzas Quds”, la unidad de elite y de operaciones internacionales de la Guardia Revolucionaria iraní.
12. “Acabar con su comportamiento amenazante contra sus vecinos”, incluidas “sus amenazas de destruir Israel y su disparo de misiles hacia Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos” (U. S. Department of State, 2018).

La primera ronda de sanciones reimpuestas a Irán inició el 7 de agosto de 2018, con la Orden Ejecutiva 13846, misma que afectó directamente a la compra o adquisición de notas bancarias por el gobierno de Irán; el comercio en oro y otros metales preciosos; al grafito, aluminio, acero, carbón y software utilizados en procesos industriales; a las transacciones en rial iraní; a las actividades relacionadas con la emisión de deuda soberana de Irán y al sector automotriz de Irán (U. S. Department of The Treasury, 2018a).

El segundo bloque de sanciones fue impuesto el 5 de noviembre del mismo año, afectando en esta ocasión a los operadores portuarios, y los sectores de energía, pesca y construcción de barcos, a las transacciones relacionadas al petróleo iraní y a las de instituciones financieras extranjeras con el Banco Central de Irán (U. S. Department of The Treasury, 2018b).

Para noviembre de ese año ya existía un impacto significativo en la economía del país persa reflejado en la inflación, la incertidumbre de la IED y la reducción de las exportaciones (Calumani, 2020). La población iraní comenzó a vivir un contexto de desesperación y miedo a volver a las condiciones de precariedad que existían antes de la retirada de las sanciones.

Con la salida de Estados Unidos del JCPOA, se puso en marcha la denominada “estrategia de máxima presión” y con ello una nueva oleada de islamofobia promovida por Estados Unidos (Garduño, 2020). Desde antes de su salida del acuerdo, Trump lanzó una advertencia a la UE: “Aquellos que, por cualquier razón, decidan no trabajar con nosotros estarán del lado de las ambiciones nucleares del régimen iraní y en contra de la gente de Irán y de las naciones pacíficas del mundo” (El País, 2018 en Garrido, 2018). Después del anuncio del 8 de mayo, Trump amenazó al resto de los países participantes del JCPOA con imponerles sanciones, así como a sus empresas, en el caso de cualquiera que decidiera negociar con Irán.

El resto del mundo reaccionó ante la magnitud de los hechos que acontecieron en ese momento. Rusia y China mantuvieron firme su compromiso de implementar el acuerdo, dándole continuidad a la adquisición de materia prima en Irán evitando así un incremento en el precio mundial del barril de petróleo (Calumani, 2020).

La decisión estadounidense fue celebrada por países como Israel y Arabia Saudita, quienes vieron en esto una alineación a su agenda en contra del liderazgo regional de Irán. En el caso particular de Arabia Saudita (que al ser uno de los principales proveedores de petróleo de Estados Unidos y su mayor comprador de armas a nivel mundial, regularmente se pasa por alto el hecho de que también financia grupos terroristas en Medio Oriente y mantiene una política de poco respeto a los derechos humanos), este se benefició ampliamente del desvío de la demanda de petróleo iraní (Calumani, 2020).

Como se mencionó anteriormente, la UE mantuvo su disposición para mantener el pie el JCPOA, y para ello comenzó a realizar determinadas acciones para solventar las áreas de crisis que trajeron consigo las sanciones de Estados Unidos. Garduño considera que la razón para esta alineación atípica en los conflictos internacionales se debe a componentes económicos como la necesidad de mantener importantes contratos con compañías involucradas, aún frente a la amenaza de Trump de reimponer sanciones y restricciones al

mercado norteamericano a toda compañía que haga tratos con Irán (2020). Asimismo, Bruselas vislumbró el escenario ideal para fortalecer su liderazgo en el mundo y para diversificar sus relaciones ante un Washington que en más de una ocasión había intentado socavar los intereses del viejo continente y la relación transatlántica.

3. 3. Postura y motivación de la UE dentro del conflicto: Cambios tangibles originados por el caso JCPOA en la Política Exterior y de Seguridad Común.

Desde la firma del acuerdo, los países europeos se enfocaron en los beneficios que traería consigo una negociación de ese tipo, considerando que Irán representaba un mercado de 80 millones de habitantes, una posición geopolítica estratégica y las terceras reservas mundiales de gas. Tras la entrada en vigor del JCPOA, se tendieron puentes diplomáticos entre Irán y países como Italia y Francia (Botta, 2018).

La UE, en su momento, fue la responsable de las sanciones que más dañaron la economía de Irán. En julio de 2010 impuso medidas económicas y financieras restrictivas contra Teherán que iban mucho más allá de las sanciones adoptadas por el CSNU, como la imposición de un embargo a la importación de gas y petróleo y sanciones adicionales sobre la industria petroquímica y el sector bancario (como la prohibición de realizar transacciones financieras y bancarias, incluyendo una prohibición expresa de realizar operaciones con el Banco Central iraní o la suspensión de Irán de la aplicación del sistema SWIFT (siglas de *Society for World Interbank Financial Telecommunication*, es decir, Sociedad para las Comunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales). Otros sectores afectados por las sanciones de la UE fueron los seguros, los equipos y la tecnología naval, el acceso a los aeropuertos europeos y el comercio en oro, diamantes y otros materiales preciosos (Garrido, 2018).

Sin embargo, a partir del 31 de julio de 2015, después de la firma del Acuerdo, la UE comenzó a levantar las sanciones económicas y financieras impuestas a Irán por su programa nuclear, mediante la adopción de diferentes actos jurídicos comunitarios, como la Decisión

del Consejo 2015/1863 (18 de octubre de 2015); el Reglamento (UE) 2015/1862 del Consejo, además del Reglamento (UE) 2015/1861 (Garrido, 2018).

Con el restablecimiento de las líneas de cooperación, se firmaron acuerdos con empresas como Peugeot, Citroën, Renault, Scania y Volkswagen. Siemens firmó un acuerdo para modernizar la red ferroviaria iraní. La empresa italiana Danieli firmó un acuerdo para proveer de maquinaria pesada para la producción de acero. Italia, un tradicional socio de Irán a nivel comercial, firmó contratos por 30,000 millones de euros. La empresa británica Vodafone llegó a un acuerdo con la empresa iraní HiWeb para modernizar la infraestructura de comunicaciones (Botta, 2018), entre otros tantos arreglos a niveles menores que fueron reconstruyendo una red de trabajo conjunta.

Desde que Estados Unidos mostró su intención de abandonar el acuerdo, Francia, Alemania y el Reino Unido abogaron por que el mantenimiento de este era de vital importancia por una cuestión de seguridad nacional compartida. La entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, respaldó los informes de la OIEA que señalan que Irán estaba cumpliendo a cabalidad con los acuerdos (Botta, 2018). En julio de 2017, la empresa francesa TOTAL, una de las más importantes del país, firmó un acuerdo con la empresa China National Petroleum Corporation y con la empresa iraní Petropars, por 5,000 millones de dólares para el desarrollo de un yacimiento de gas (Phippen, 2017, en Botta, 2018, p. 6).

De esta forma, el intercambio comercial entre Irán y los países europeos se había triplicado desde 2015, pasando de 8,000 millones de dólares a 24,000 en 2017 (Botta, 2018). En este juego de roles, desatado a partir de la salida de Estados Unidos del JCPOA, Europa estaba consciente de los intereses económicos en juego, frente a un socio transatlántico que llenaba de incertidumbre cada vez más las relaciones comerciales del viejo continente.

Las amenazas de Estados Unidos dirigidas a Europa tras su salida del JCPOA no representaban la primera vez que los socios transatlánticos se habían enfrentado en el plano de las sanciones. En los inicios de la llamada “Guerra contra el terrorismo”, la UE introdujo el Estatuto de Bloqueo para hacer frente a las sanciones de Estados Unidos, la Ley de

Sanciones de Irán y el Acuerdo de Comercio y Cooperación, para continuar comerciando con el país persa (Belal, 2019).

Tras un hito tan importante como la salida de Estados Unidos de uno de los acuerdos más importantes en la historia en materia nuclear como lo es el JCPOA, Alemania y Francia fueron los primeros países de la UE en reaccionar. Su esfuerzo se centró en convencer a la administración de Trump de que se estaba tomando una decisión incorrecta que violaba el derecho internacional y además afectaba al multilateralismo que tanto habían defendido (Calumani, 2020). El Reino Unido se sumó a los dos países anteriores para ofrecer alternativas a la brevedad para la República Islámica.

Sin embargo, es importante mencionar que las posturas no fueron absolutas. Tras los acontecimientos de 2018, el investigador argentino, Paulo Botta, doctor por la Universidad Complutense de Madrid y con una destacada carrera en investigación en temas de Medio Oriente tanto en Argentina como en España, publicó un artículo en el que hacía anotaciones importantes sobre las posturas de las principales potencias europeas a este respecto:

Macron se encuentra así tratando de apoyar al PAIC [JCPOA], sus socios europeos y las consiguientes posibilidades para empresas francesas y, por otro lado, jugando con la posibilidad de acercarse a Washington y Riad para mejorar su posición. Ninguna de las posturas está exenta de potenciales pérdidas y son mutuamente excluyentes.

Gran Bretaña se encuentra en la misma encrucijada, a la vez que reconoce que el PAIC es el fruto de años de esfuerzos diplomáticos y está funcionando, señala que el programa misilístico iraní, el límite de tiempo del acuerdo y la actividad regional de Irán deberían ser tratados.

Finalmente, señalamos que el 27 de abril, la canciller alemana Angela Merkel visitó Washington donde además de discutir temas comerciales se planteó el tema del PAIC. Para Berlín el acuerdo no es perfecto, pero es algo que debe mantenerse (2018).

Irán fue contundente al declarar que permanecería en el acuerdo, siempre y cuando lo hicieran el resto de los países implicados en su creación, de lo contrario, daría continuidad inmediata a su programa nuclear en las condiciones en las que trabajaba anteriormente (Pérez, 2021).

El 7 de agosto de 2018, la Comisión Europea aprobó el *Estatuto de Bloqueo Actualizado*, para proteger los intereses europeos de las sanciones económicas extraterritoriales, en las que a partir de ese momento se incluyeron las de Estados Unidos a Irán, en vista de que “tienen una aplicación extraterritorial y provocan efectos adversos sobre los intereses de la Unión y los de las personas naturales y jurídicas que ejercitan sus derechos en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (Comisión Europea, 2018b). Sin embargo, fue notable el cómo algunas empresas se rindieron ante el temor de las represalias estadounidenses, como por ejemplo Daimler (Mercedes-Benz, Smart), PSA Peugeot Citroën, Renault, Volkswagen, Scania, Siemens, British Airways, Air France, KLM, Maersk y MSC (Adesnik y Ghasseminejad, 2018 en Calumani, 2020).

Según Calumani, debe entenderse esta postura de la UE desde la consideración de que tiene importantes inversiones en petróleo, gas y en el sector automotriz en Irán. Pese a esto, se generó una incertidumbre sobre la efectividad del Estatuto de Bloqueo Actualizado, ya que el repliegue de las empresas europeas que se mencionaron en el párrafo respondió principalmente a que la banca internacional podría dejar de financiarlas (2020). Para entender esto, hay que explicar que muchas empresas europeas dudaban en correr el riesgo de hacer negocios con Irán a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) de la Oficina del Tesoro de Estados Unidos, por la política antiiraní. Los principales bancos europeos tienen sus activos repartidos por todo el mundo, con Estados Unidos como una gran parte de su cartera; de la misma forma, la estructura de la banca global está denominada en dólares estadounidenses y, por ende, sujeta a la ley estadounidense (Belal, 2019).

A finales de agosto del 2018 se aprobó un primer paquete por un monto de 18 millones de euros, de los 50 millones que la UE anunció tenía previsto destinar en fondos de ayuda a Irán para proyectos sostenibles en el ámbito del desarrollo económico y social. Este primer paquete fue destinado principalmente al desarrollo de las pequeñas y medianas

empresas con gran potencial, desarrollo de cadenas de valor seleccionadas, asistencia técnica a la Organización de Promoción Comercial Iraní, entre otros (Comisión Europea, 2018a).

La estabilidad de la zona de Medio Oriente y África del Norte (MENA) para la UE es prioritaria. Con la primavera árabe y el terrorismo como amenaza latente, existe la posibilidad permanente de escalar a un conflicto mayor, con problemas de seguridad, propagación del terrorismo y una crisis de refugiados aún más grave de la que ya existe actualmente, y que también ha tenido repercusiones en la esfera económica, política y social de los 27. Por ello, el dilema de la UE radicó en establecer sus prioridades. ¿Qué ruta debería tomar la PESC y qué conflicto era más urgente evitar? ¿En qué dirección gana más? o, en el caso más extremo, ¿en cuál se pierde menos?

Los funcionarios de la UE estaban conscientes de que tampoco era una opción dejar caer la cooperación con Estados Unidos, sin embargo, existían alternativas para cubrir ambos flancos. En febrero de 2019, la UE desarrolló un mecanismo para comercializar con Irán que denominó Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (INSTEX). Los países europeos insistieron en que los trabajos del INSTEX se centrarían en los sectores farmacéutico, dispositivos médicos y productos alimenticios, excluyendo el petróleo. El funcionamiento estuvo condicionado a la ratificación por parte de Irán del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre bloqueo de capitales y financiación del terrorismo. En su momento, Irán afirmó que ha ratificado sus propias leyes contra el lavado de dinero y el terrorismo, pero que tenía reservas sobre formar parte del GAFI, por considerar que se comprometía la seguridad y soberanía del estado (Belal, 2019).

Esta transición de un esquema de sanciones impuesto hacia una cooperación considerablemente amplia entre la UE e Irán tiene una serie de motivaciones detrás. Si bien, va en sintonía con la retórica europea del éxito de las instituciones en el sistema internacional, en realidad fue una estrategia para cubrir los flancos más delicados para el viejo continente en este conflicto. La firma de JCPOA representó el logro de uno de los objetivos más importantes del esquema de sanciones que durante años había sido impuesto a Irán, y continuar con una política hostil hacia el pueblo iraní podría haber traído un costo mayor que el beneficio. Los criterios que la UE utiliza para imponer o retirar sanciones responden a una

serie de causas respaldadas por aspectos teóricos y prácticos que han obtenido relevancia desde la mitad del siglo XX a la fecha.

3. 4. Perspectiva de la Unión Europea en los debates en materia nuclear y su liderazgo en el plano de las sanciones.

Para entender la línea de toma de decisiones de la UE dentro del objeto de estudio de esta investigación y poder visualizar posibles escenarios futuros, es necesario considerar el papel de la figura de las sanciones en su política exterior y como herramienta de posicionamiento. Otorgada la competencia expresa de la UE en materia de política exterior y de seguridad en el Tratado de Maastricht, el principal objetivo perseguido ha sido que el bloque gane una voz política del mismo nivel que su creciente peso económico. Los esfuerzos diplomáticos han ido de la mano con las sanciones, con un crecimiento en la implementación de estas de más del triple en los últimos 30 años (Eriksson, 2016; Giumelli et al., 2020 en Cardwell y Moret, 2023).

La Estrategia Global de la UE de 2016 señaló que “las medidas restrictivas, junto con la diplomacia, son herramientas clave para lograr un cambio pacífico. Pueden desempeñar un papel fundamental en la disuasión, la prevención y la resolución de conflictos. Las sanciones inteligentes, de conformidad con el derecho internacional y de la UE, se calibrarán y controlarán cuidadosamente para apoyar la economía legítima y evitar dañar a las sociedades locales” (Consejo de la UE, 2016 en Cardwell y Moret, 2023, p.4).

Principalmente, la UE puede imponer sanciones de tres formas:

1. *Sanciones multilaterales que se transponen a la legislación de la UE*: son las acordadas por el CSNU, y se hacen efectivas a través del ordenamiento jurídico de la UE, ya que, aún cuando no es en sí misma miembro de pleno derecho de la ONU, sus Estados miembros lo son, y sus competencias internas cubren las áreas sustantivas necesarias para hacer efectivas las sanciones del CSNU en nombre de ellos. En 2021, este tipo de sanciones incluyeron sanciones sobre objetivos en Afganistán (talibanes), República Centroafricana (RCA), Irak, Malí, Somalia y Yemen.

2. *Sanciones autónomas complementarias a las sanciones del CSNU*: actualmente hay 10 regímenes de esta naturaleza en vigor, incluidos los objetivos en la República Democrática del Congo (RDC), Guinea-Bissau, Libia, Corea del Norte, Sudán del Sur, Sudán y el terrorismo conectado a grupos como ISIS y Al-Qaeda.
3. *Sanciones autónomas fuera del marco de la ONU*: siendo la categoría más grande para la UE, se trata de 25 regímenes que incluyen medidas restrictivas en países como Rusia, China, Siria y Venezuela, así como ejes temáticos relacionados con terrorismo, armas químicas, ataques cibernéticos y violación de derechos humanos (Cardwell y Moret, 2023).

Se considera relevante para esta investigación analizar el comportamiento de la UE en el campo de las sanciones desde los aspectos teóricos, a partir de un concepto que Prado Lallande retoma para el estudio de la CID: la condicionalidad política, misma que impulsa la cooperación o es motor de la imposición de represalias a los países receptores por parte de los emisores (2006).

Prado considera que la condicionalidad es “un instrumento de poder de diversos actores internacionales, tanto públicos (gobiernos y organismos internacionales) como privados (empresas) utilizado en varias oportunidades de manera flexible parcial y ocasional, dependiendo el caso para conseguir (determinados) propósitos, no 100% afines a los “oficialmente” planteados” (2006, p. 605). A partir de esto se plantea que utilizar herramientas como las sanciones desde la condicionalidad puede desencadenar la imposición de intereses particulares de los Estados más allá de la búsqueda del bienestar genuino de la población.

Una hipótesis comprobada a partir de la investigación realizada por Prado, está relacionada con el contenido neorrealista (teoría utilizada para fundamentar el presente trabajo) de la condicionalidad que señala que “entre mayor importancia económica, política y geoestratégica disponga un receptor de ayuda respecto a los intereses del donante, la posibilidad de que este sea sancionado por no respetar las nuevas “reglas del juego” de la condicionalidad será menor” (2006, p, 604). De esta forma, se entiende en estricto sentido la

disposición de la UE para el diálogo constante con países que negocian con elementos estratégicos para la continuidad del estilo de vida del viejo continente.

Las consideraciones finales de la investigación citada señalan la poca eficiencia de la condicionalidad política para impulsar aspectos como la democracia y el respeto a los derechos humanos, sobre todo si se toma en cuenta que se ha hecho uso de esta sobre todo de manera consuetudinaria y a discrecionalidad, sin embargo, para el presente trabajo, el génesis de las sanciones que la UE ha impuesto en los últimos años puede explicarse de manera precisa desde esta condicionalidad, sobre todo si se rescata el hecho de que la misma funciona en una relación Norte - Sur bastante enmarcada. En esta dinámica, el Norte, constituido por los donantes, realiza un “ejercicio de poder relativamente más eficiente para adecuar al nuevo contexto mundial las estrategias necesarias para incluir en la agenda internacional sus temáticas de interés” (Prado, 2006, p. 602); por otro lado, el Sur, es decir, los receptores, han tenido que asumir las represalias en favor de establecer un vínculo cooperativo, o simplemente de evitar cualquier acción en detrimento de los mismos (Prado, 2006).

Cuando el accionar de los receptores no ha sido el anterior, los efectos económicos, políticos e incluso de persuasión social han sido devastadores, en la medida en que el sujeto de las sanciones ha tenido en su poder elementos de importancia para los donantes. En el caso de la UE, también debe considerarse la relación histórica que tiene con Estados Unidos, ya que ambos son considerados como parte del Norte, y en muchas ocasiones han tenido que alinearse como socios estratégicos en el campo de las sanciones, que no siempre han respondido a los valores declarados por Bruselas. Uno de los objetivos de esta investigación es demostrar que eso ha cambiado gradualmente.

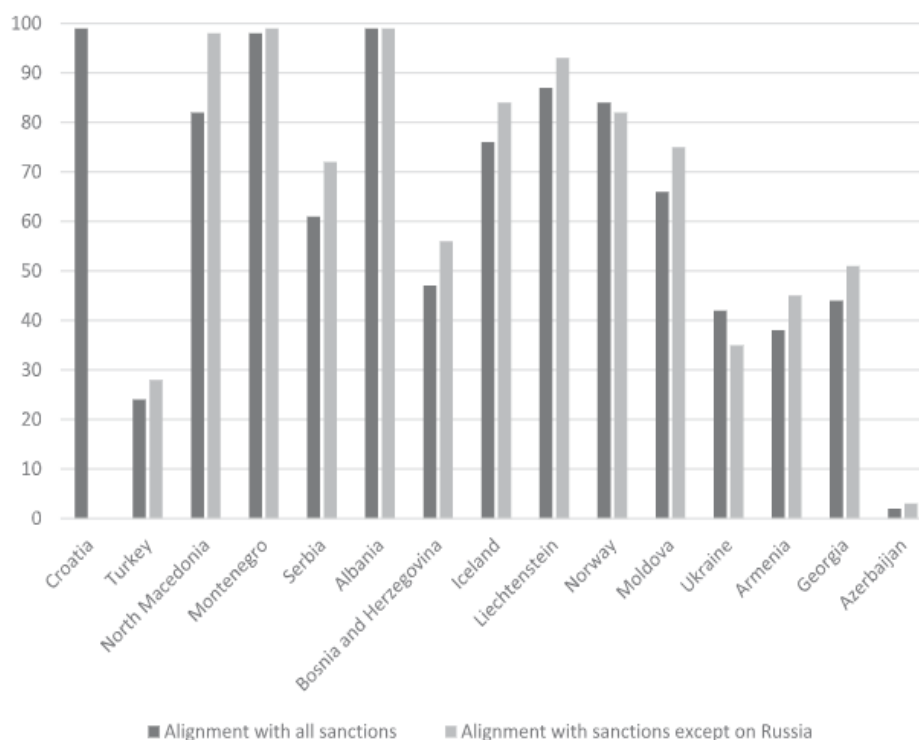
La Delegación Permanente de la UE en la ONU declaró en una carta al Consejo de Derechos Humanos del organismo global que la forma en que la UE implementaba todo tipo de medidas restrictivas era siempre en apego al derecho internacional y al respeto irrestricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de que estas deben ser siempre proporcionales a su objetivo, en línea con las directrices de la UE sobre la implementación y evaluación de medidas restrictivas o sanciones, en el marco de la PESC. Aunado a esto, considerando el hecho de que la implementación de sanciones autónomas ya

requiere el consenso de los 27 Estados miembros, la medida en que la UE ha empleado el instrumento es una señal de éxito en la cohesión y toma de decisiones coordinadas al interior del organismo supranacional (Cardwell y Moret, 2023).

La forma en que otros países se han unido a la implementación de medidas restrictivas promovidas por la UE es síntoma del crecimiento de su liderazgo y de su posición estratégica. Desde 2007, la UE ha establecido una práctica consistente de invitar a estados vecinos europeos seleccionados a alinearse con las declaraciones de política exterior, siendo las referentes a sanciones entre un tercio y un cuarto del total de declaraciones emitidas desde 2007. Esta invitación se extiende en la actualidad principalmente a 14 Estados (Cardwell y Moret, 2023).

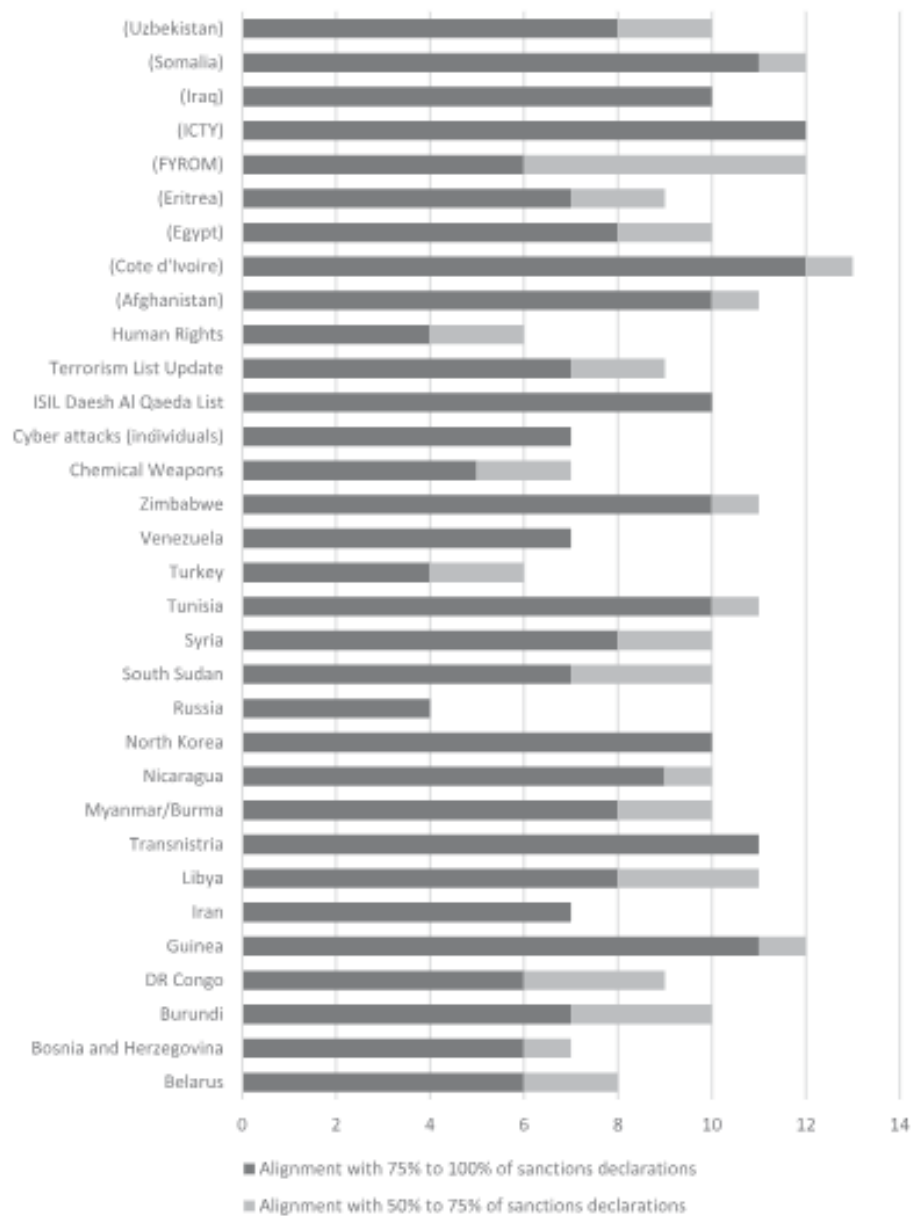
Las siguientes gráficas muestran a los Estados que se han alineado con mayor frecuencia a las sanciones de la UE, y el número de Estados invitados que se han alineado según la materia de dichas sanciones, haciendo una evaluación entre 2007 y 2020:

Gráfica 1. Alineación de terceros países a las sanciones impuestas por la UE.



Recuperado de: Cardwell, P. y Moret, E. (2023). *The EU, sanctions and regional leadership*. *European Security* 2023, Vol. 32, No. 1, P. 8.
Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>

Gráfica 2. Alineación de terceros países a las sanciones impuestas por la UE de acuerdo con el porcentaje.



Recuperado de: Cardwell, P. y Moret, E. (2023). *The EU, sanctions and regional leadership*. *European Security* 2023, Vol. 32, No. 1, P. 12.
 Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>

Cardwell y Moret señalan en su investigación que, si se eliminan del estudio las sanciones relacionadas con Rusia, el nivel general de alineamiento de terceros países con las sanciones

autónomas de la UE es mayor. Por lo tanto, el resultado de este análisis señala la práctica de alineación como un éxito y como prueba del liderazgo de la UE en la mayoría de los países que de una u otra forma tienen relación con ella por ubicación territorial o lazos políticos o económicos (Cardwell y Moret, 2023).

Si bien, el posicionamiento a partir de sanciones es una realidad para la UE, no debe descuidar la línea de la coherencia de su retórica. Por ejemplo, uno de los campos de relaciones exteriores más activos de la UE es el comercio, y con ello la negociación de acuerdos de libre comercio; partiendo de ese punto, las sanciones económicas van directamente en contra de esta idea, interrumpiendo el comercio en lugar de incentivarlo (Meissner, 2023).

También debe contemplarse que las sanciones económicas a menudo imponen costos a los emisores y consecuencias para sus actores, como el sector empresarial. En ese sentido, ante el requisito de que en el marco de la PESC todas las sanciones deben ser votadas por unanimidad por los Estados miembros de la UE, los procesos pueden viciarse en el intento de cada país de reducir los daños posibles (Meissner, 2023).

Las medidas restrictivas de la PESC sobre Rusia, Siria y Ucrania, en concreto Crimea y Sebastopol, son los regímenes de sanciones más completos que la UE tiene en vigor. Además, tiene sanciones sectoriales sobre productos básicos, bienes o servicios de doble uso contra Irán, Myanmar/Birmania y Venezuela. Se sabe que la forma en que la UE implementa sanciones es con base en algunas condiciones: condiciones a nivel nacional que son violaciones graves de derechos humanos y la prominencia de un conflicto, así como condiciones a nivel internacional que son la amenaza impuesta por un Estado objetivo, y, en varios casos, cuando se ve a Estados Unidos como un emisor pionero de sanciones (Meissner, 2023).

Considerando el comportamiento de la UE en materia de sanciones, y sus estadísticas en el ejercicio real, ahora debe analizarse la perspectiva de la UE en materia nuclear, que trae implicaciones particulares desde distintos momentos en la historia universal. Por un amplio porcentaje, la UE ha sido el territorio que más ha albergado armas nucleares en la historia, y en la actualidad, de la misma forma en que ocurrió durante la Guerra Fría, con el

fortalecimiento de la doctrina militar de Rusia y sus aliados, la amenaza de un conflicto nuclear está vigente y su potencial crece cada vez más (Lahoz, 2023).

El primer país europeo del bloque occidental en convertirse en potencia nuclear fue el Reino Unido; su primera prueba nuclear exitosa fue en 1952, en Australia. Con esto, se convirtió en la tercera potencia nuclear, tras Estados Unidos y la URSS. Francia fue el siguiente en la lista, tras detonar su primera bomba en 1960, en la región del Sáhara (Lahoz, 2023).

Sin embargo, un punto que es imperante tocar es que el arsenal nuclear que se encuentra en Europa no sólo proviene de países europeos. El socio transatlántico, Estados Unidos, mediante el denominado “Acuerdo de compartición (o reparto) nuclear” de la OTAN, tiene repartida una cantidad importante de sus armas en bases localizadas en Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y Turquía. En tiempos de paz, las armas son custodiadas por fuerzas estadounidenses, pero en tiempos de guerra el acuerdo contempla la activación de un sistema de código dual para su despliegue (Lahoz, 2023).

En el discurso, estas armas, lanzables desde el aire, sirven como una herramienta de disuasión contra Rusia y como garantía para los aliados europeos sobre la voluntad de Washington de colaborar en su defensa. La compartición también permite a los Estados miembros involucrados utilizar, siempre que cuenten con el beneplácito de Washington, las armas estadounidenses en caso de necesidad. Cabe resaltar que la UE no tiene jurisdicción en el arsenal francés, ni en las armas estadounidenses en su territorio fuera de las condiciones que se mencionaron anteriormente. Esa ausencia de regulación también es una señal de advertencia (Lahoz, 2023).⁵⁶

Es paradójico pensar que a Estados Unidos si se le permite armar a otros Estados y que hagan uso libre de sus armas nucleares, a través de un procedimiento estipulado con certeza y de forma “legal”, pero cuando se trata de Irán, una simple suposición es causante de crear un marco legal completo en contra de su desarrollo nuclear. Son este tipo de

⁵⁶Lahoz considera que la compartición nuclear podría representar un obstáculo para la UE en su proceso de integración en materia de defensa, por ser compromisos hechos al exterior y que se genere el debate de priorizar o no los nuevos compromisos a venir de manera interna (2023).

contradicciones las que construyen los argumentos que países considerados “enemigos de Occidente” utilizan para cuestionar las decisiones que tanto Estados Unidos como la UE toman en un contexto abanderado por la “paz y seguridad de las naciones del mundo”.

En 2003 se adoptó por parte del Consejo de la UE la *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, en la que los Estados miembros se comprometieron a desarrollar una estrategia común para hacer frente a la proliferación nuclear. Hasta el momento, en lo político y lo militar, la estrategia nuclear actual no contempla más que un posicionamiento institucional conjunto y ciertas acciones de diplomacia preventiva (Lahoz, 2023). Tanto en la cuestión nuclear, como en otros temas de relevancia para la seguridad internacional, hasta ahora el pilar más fuerte es el marco de protección que ofrece la OTAN. Habría que evaluar con detalle si una mayor cohesión al interior de la UE en materia de defensa podría representar un sustituto al seguro que otorga esta organización, en dado caso de que la relación transatlántica entrara en una crisis de mayor gravedad, considerando que aún cuando se trata de naciones con amplias capacidades, no se compara al poderío económico y militar con el que cuenta Estados Unidos.

La presencia de todo el armamento nuclear en el continente europeo, y en territorios cercanos a éste, genera la amenaza constante del desarrollo de una carrera armamentista en ese espacio geográfico. La agresión latente no sólo vendría de la posible explosión de una bomba, sino de la inestabilidad de muchas áreas de suministro como la de las comunicaciones, proveniente de Asia, o del sector energético de la zona MENA, eso sin contar el auge (que ya está teniendo lugar) de gobiernos que podrían considerarse por Occidente como radicales o extremistas (Lahoz, 2023).

Un debate clave y muy interesante es la postura de los miembros de la OTAN claramente en favor de la no-proliferación nuclear, sin embargo, llegar al punto del desarme es una cuestión más complicada. Los patrones de votación en la AGNU revelan que las resoluciones sobre el desarme nuclear son de las más controvertidas entre los Estados miembros de la UE, con miembros no pertenecientes a la OTAN a menudo votando de diferente manera a la corriente principal de la UE. Si bien, los 27 miembros de la UE son parte del TNP, sólo 21 son también miembros de la OTAN (Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos participan del régimen de compartición nuclear). Generalmente, defienden el orden

actual de no proliferación, y en casos como el de Francia, Polonia o Rumania, estos incluso son partidarios de la disuasión nuclear (Lafont et al, 2018, en Lahoz, 2023).⁵⁷

Esta falta de consenso se traslada también a los órganos internos de la UE al posicionarse en favor de determinados tratados. La no-proliferación es un común denominador, también, entre estos, sin embargo, el Parlamento Europeo tiende a apoyar la disuasión con mayor firmeza que el Consejo, en el que seguido se proponen medidas de desarme nuclear (Lahoz, 2023). Estos encuentros y desencuentros entre las partes, tanto miembros como estructura, afectan de manera directa la percepción del resto de los actores del sistema internacional de una Europa coordinada, con cohesión interna y coherencia en su accionar externo, cualidades necesarias en un líder potencial de iniciativas en materia de seguridad, sobre todo tratándose de temas tan controversiales y con tantas implicaciones como la cuestión nuclear.

Aterrizando este contexto en el caso de estudio, las pretensiones al no permitir la continuidad del programa nuclear iraní tienen que ver con que esta continuidad podría ser percibida como una amenaza para la no-proliferación (que es común denominador de todos los debates que se describieron en los párrafos anteriores) y para el sistema de seguridad internacional, aún cuando ni Irán, ni ningún otro país con capacidad nuclear ha mostrado hostilidad alguna hacia la UE. Sin embargo, dotar de estas capacidades a Irán podría generar una situación de equilibrio entre las regiones, restando al lugar estratégico del que la OTAN goza en este momento.

Para Irán, el desarrollo nuclear significa mantener seguras sus fronteras, por ejemplo, las que recorren el río Shatt al-Arab, la costa oeste de Irán en el Golfo Pérsico y sus campos petrolíferos del suroeste, ya que convertirse en una potencia nuclear de la región le permite ser un actor de peso y con ello garantizar su seguridad en todos los aspectos, sobre todo, en materia energética y económica (Lahoz, 2023).

⁵⁷ Los resultados de las votaciones de todo lo discutido por la AGNU se pueden consultar a detalle en la Biblioteca Digital de la ONU, disponible en la siguiente liga: https://digitallibrary.un.org/search?ln=es&cc=Voting+Data&p=nuclear&f=&action_search=Buscar&rm=&sf=&so=d&rg=50&c=Voting+Data&c=&of=hb&fti=0&fti=0

Habiendo expuesto las circunstancias económicas, políticas y de seguridad que la UE no debe perder de vista dentro de la situación, se concluye que no convendría a Occidente permitir que Irán llegara a un nivel y a una capacidad que le diera la venia para hacer ejercicio de una política exterior mucho más estricta, radical o incluso atinada para persuadir a sus aliados y responder con medidas que afectarían directamente a los Estados miembro de la UE. También se debe tener presente la capacidad nuclear de uno de sus vecinos: Israel, ya que el miedo bilateral a un ataque inminente podría desencadenar los riesgos de conflicto nuclear en el Medio Oriente (Lahoz, 2023).

En ese sentido, la UE debe enfrentarse a diversos retos para la conformación de las directrices de la PESC en el contexto actual. Con el Brexit en 2016, dando a Francia la exclusividad como única potencia nuclear entre los Estados miembros, lo que le ha dado un rol protagónico en la defensa del organismo y una voz de peso al tomar decisiones de esta naturaleza.

Recapitulando lo descrito en este apartado, la UE ha podido dejar en evidencia el incremento de su liderazgo a través de distintas vías, entre ellas, la alineación de diversos países a su sistema de sanciones, sistema que ha presentado algunas inconsistencias al revisar su compatibilidad con la retórica de la UE, pero que aplicó en Irán y que exitosamente le llevó a la mesa de negociación con el país persa, en la que se obtuvo un acuerdo complaciente con las partes.

Tras la salida de Estados Unidos del JCPOA, las cosas se complicaron y nuevamente la UE se vio en la necesidad de seguir una línea lógica con las ideas que había profesado en los últimos años y en los últimos debates, siempre en respeto a la postura oficial que esta ha manejado en términos de energía nuclear, tanto de no-proliferación como de desarme. Aunado a esto, las implicaciones de posicionarse por completo del lado de la relación transatlántica en esta ocasión hubieran podido resultar significativamente caras, en vista de que se juega en esto la estabilidad de una región que ya carece bastante de ella, además de importantes negocios y suministros energéticos para los países europeos.

Para finales de 2018, era evidente que la UE había elegido un camino mucho más separado de los intereses particulares del entonces gobierno de Donald Trump, y más en favor

de la cooperación internacional. Un posicionamiento de un actor tan importante como la UE en un tema de implicancia mundial es clave y de peso para definir el comportamiento de otros países que han legitimado este liderazgo ejercido por el viejo continente. Desde entonces se vislumbró una UE mucho más autónoma, con todo el interés puesto en la cooperación con su socio del otro lado del océano, pero teniendo como prioridad la seguridad de su región, sus procesos internos, la coherencia entre su discurso y su accionar, así como sus valores fundacionales, cuestión que ha seguido durante esa vía en los años más recientes.

En su ejercicio al exterior durante esos años, se puede observar a una UE más pragmática y hábil para la diversificación de sus relaciones. En el entendido de la situación vulnerable en la que se encontraba la relación transatlántica, su decisión de enfrentarse a las polémicas posturas de Trump la llevó a fortalecer lazos con Irán, cuidando sus intereses económicos, pero esquivando de manera muy astuta los riesgos de un posible fortalecimiento iraní en materia nuclear. Más tarde, la conversación nuevamente se complicaría, sin embargo, el estatus negociador y potencialmente conciliador de esta relación ha permanecido sobre el panorama hasta el momento de la consolidación de esta investigación.

3. 5. ¿Nueva imagen internacional de la Unión Europea? Posturas y posibles escenarios futuros.

Para finales de 2018, la hoja de ruta de la UE era clara. Llegar a la firma del JCPOA había implicado esfuerzos desde varios años atrás y no era conveniente a la UE ni a sus aliados desechar el producto de estos de manera total. Aunado a esto, una serie de antecedentes de las polémicas decisiones del presidente Donald Trump ya habían generado debates importantes acerca de las prioridades de la PESC durante los años venideros.

“La retirada del acuerdo del clima de París, el traslado de la embajada estadounidense en Israel a Jerusalén... Tenemos cada vez más asuntos en los que la política exterior estadounidense va contra la política exterior europea o contra los intereses europeos”, dijo en 2018 Manuel Lafont Rapnouil, director del centro de París del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (BBC News, 2018a).

Las autoridades iraníes decidieron dejar de cumplir algunas obligaciones establecidas en el JCPOA, con la intención de presionar a Europa, sobre todo en relación con sus exportaciones petroleras. La UE se mantuvo firme en la decisión de apoyar y continuar con el acuerdo, fortaleciendo una imagen de autonomía y liderazgo entre sus socios de la región.

Washington no sólo terminó con la relación que tenía con la República Islámica, también alimentó un mayor distanciamiento y rompió puentes con Bruselas. No era una opción dejar el tema a las decisiones particulares de los Estados miembros de la UE y a merced de lo que las circunstancias pudieran traer consigo. Europa sabía que este era un punto clave para demostrar en el ejercicio si su proceso de integración estaba consolidado a un nivel funcional y fortalecido al grado de poder llevar la batuta en temas tan complejos como la cuestión nuclear. Desaprovechar ese espacio habría podido ser catastrófico para las miras de la PESC en un futuro cercano.

Lafont, investigador francés que ya se ha citado con anterioridad en esta investigación, señala que “La decisión de mantener el acuerdo con Irán pese a la retirada de Estados Unidos, en lo fundamental no se trata de intereses económicos, sino de promover una idea determinada de la seguridad internacional y una visión concreta de cómo debería ser el orden mundial desde un punto de vista más multilateral y donde se respeten los compromisos adquiridos [...] Este es el momento más difícil para Europa para demostrar que es capaz de actuar con autonomía estratégica [...] La autonomía no tiene por qué ser contra la política estadounidense, pero puede ser sin ella cuando Europa tiene que actuar sin el apoyo de Washington” (BBC News, 2018a).

Una serie de acontecimientos al respecto se han suscitado desde el espacio temporal que revisa esta investigación. Pese al incumplimiento de un compromiso adquirido por Estados Unidos, el portavoz del gobierno iraní, Ali Rabiei, declaró en 2019 que su país estaba dispuesto a cumplir sus obligaciones estipuladas en el JCPOA si Europa cumplía con sus compromisos adquiridos, añadiendo: “Compromiso por compromiso, es nuestra actual estrategia”. Asimismo, describió las negociaciones, reuniones y llamadas telefónicas llevadas a cabo ante la situación como importantes (Aristegui Noticias, 2019a).

De forma acertada, Irán percibió la voluntad cooperativa de la UE y se mantuvo durante los primeros meses en negociaciones, estableciendo a estas como una prioridad en su política exterior. En su momento, Rabiei señaló que habían muchas coincidencias y puntos de acuerdo en las negociaciones, que se centraron en las ventas de petróleo y sus correspondientes ingresos; Teherán examinaba para ese momento los asuntos técnicos respecto al cumplimiento europeo de sus obligaciones incluidas en el acuerdo nuclear, sobre todo después de una visita del vicescanciller y negociador nuclear iraní Abas Araqchi y su delegación a París con el objetivo de examinar las vías para la implementación de los compromisos por la parte europea (Aristegui Noticias, 2019a).

Sin embargo, llegado un momento, para Irán no fue suficiente contar con el respaldo de la UE. Teherán consideró que los países europeos que rubricaron el pacto no habían hecho lo suficiente para salvarlo (Aristegui Noticias, 2019b), tomando en cuenta las altas implicaciones que las sanciones reimpuestas por Washington estaban generando al país. Un año después de la salida de Estados Unidos, Irán ya había superado los límites de almacenamiento y enriquecimiento de uranio permitidos, y previó poner en marcha un tercer paso, referente al embargo de armas, en caso de que los esfuerzos diplomáticos fallaran y la UE no cumpliera sus compromisos (Aristegui Noticias, 2019a).

Irán superó las reservas de 300 kg de uranio enriquecido hasta el 3.67%, empezó a enriquecerlo por encima de este límite y anunció que seguiría reduciendo sus obligaciones progresivamente cada 60 días (Aristegui Noticias, 2019b). Para 2020, Teherán ya enriquecía uranio al 4,5 %, aún muy lejos del necesario 90% para producir armas nucleares, pero también había retrocedido en relación con no desarrollar nuevas y avanzadas centrifugadoras para enriquecer este material (Gómez, 2020).

Si las negociaciones resultaban fructíferas, además de no dar este tercer paso, Irán revertiría las acciones ya realizadas fuera del marco acordado por el JCPOA (Aristegui Noticias, 2019a), y si Estados Unidos volvía a formar parte del pacto, volvería a cumplir todo lo firmado.

El 2020 fue un año particularmente caótico para el sistema internacional. Desde diciembre de 2019 aparecieron en el mundo los primeros brotes del virus SARS-CoV-2, que

para marzo de 2020 había invadido casi todos los países del mundo y fue catalogado como pandemia. La enfermedad ocasionada por este virus, la COVID-19, llevó al mundo entero a meses de cuarentena, en el que la dinámica de todo el planeta, y en todos los aspectos tuvo un impacto e importantes cambios, incluidos los conflictos internacionales.

El 3 de enero de 2020, el Pentágono estadounidense anunció que por órdenes del presidente Donald Trump, mediante un ataque con drones en el aeropuerto de Bagdad, habían asesinado al general Qasem Soleimani, comandante de la fuerza de élite Al Quds de la Guardia Revolucionaria iraní, unidad a cargo de las operaciones en el exterior (El País, 2020a). Qasem Soleimani era el militar más influyente del país y una de las personas más poderosas después del ayatolá Alí Jamenei, el líder supremo de Irán. En respuesta a esto, Irán lanzó en la madrugada del miércoles 8 de enero de 2020 un ataque con misiles balísticos sobre dos bases que albergaban militares de Estados Unidos en Irak, en venganza por el asesinato del general. Según reportó el Pentágono, una docena de cohetes impactaron en los complejos militares de Al Asad, ubicado al oeste de Bagdad, y de Irbil, cerca de la frontera iraní (BBC News, 2020c).

Tras los ataques, Europa llamó al diálogo: “La actual crisis no solo afecta a la región, sino a todos nosotros. El uso de armas debe detenerse ahora para dar espacio al diálogo. Estamos llamados a hacer todo lo posible para reavivar las negociaciones”, dijo la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en una declaración a la prensa (El Mundo, 2020b).

La UE, que un momento del recorrido de este acuerdo tuvo la labor de negociarlo, después, con la salida de Estados Unidos apenas vista en el horizonte fue su tarea salvarlo, ahora tenía sobre sus hombros la responsabilidad de rescatarlo y traerlo de vuelta a la vida en un contexto de inestabilidad y nuevas complicaciones en el conflicto. El 14 de julio de 2020, en medio de la crisis ocasionada por la pandemia, el sucesor de Federica Mogherini, el español Josep Borrell, quien desde diciembre de 2019 se desempeñaba como Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, publicó una carta en la que señaló que, aún en medio de las condiciones mundiales de ese momento “La preservación del Acuerdo es más importante que nunca”, y

concluyó que el JCPOA seguía siendo la única herramienta para proporcionar a la comunidad internacional las garantías necesarias sobre el programa nuclear de Irán (Gómez, 2020).

Con motivo del quinto aniversario del acuerdo, Josep Borrell lo calificó de “logro multilateral histórico” para la no proliferación nuclear. “Estoy decidido a hacer todo lo que sea posible junto con los participantes que permanecen en el JCPOA y la comunidad internacional para preservar este acuerdo. No deberíamos suponer que volverá a surgir una oportunidad en el futuro para que la comunidad internacional aborde el programa nuclear de Irán de forma tan amplia”, dijo Borrell en su condición de coordinador de la comisión conjunta del acuerdo. El representante de la UE también subrayó que el JCPOA proporciona además una “vigilancia y verificación sin precedentes” por parte del OIEA, que se maneja con un trabajo “profesional, técnico e imparcial” (DW, 2020).

Ciertamente las declaraciones del Alto Representante de la UE representan la postura oficial de la UE en materia de PESC, y en su momento, refrendaron la firmeza de Bruselas de seguir en el acuerdo a dos años del reinicio de las tensiones. Este discurso era de suma importancia a mediados de 2020, ya que para octubre de ese año Irán pretendía avanzar en la cuestión del embargo de armas, algo que para Occidente no estaba a discusión.

El 24 de febrero de 2022, en un nuevo episodio del histórico conflicto entre Rusia y Ucrania que estalló en ese momento, y mientras se llevaba a cabo una reunión de emergencia del CSNU, se realizó una operación militar especial por parte del Kremlin, en la que tropas rusas se adentraron a territorio ucraniano, específicamente en la capital, Kiev, para desmilitarizarlo, según las declaraciones del gobierno ruso. Esto ocurrió luego de meses de acumulación de tropas y arsenal, amenazas, tensiones, negociaciones y demás entre Rusia, Estados Unidos, la UE y la ONU (NYT, 2022).

Con el tema del JCPOA sin resolver, la UE se adentró en un nuevo conflicto que amenazó sus fronteras y su *statu quo*. A la guerra entre Rusia y Ucrania se han sumado otros actores del sistema internacional, entre ellos, como fiel aliado contra occidente, Irán. El 12 de diciembre de 2022, Bruselas emitió un comunicado con sus posicionamientos y conclusiones acerca de varios temas en Irán. En particular, sobre la situación en Ucrania y la

cuestión nuclear iraní, con un discurso endurecido en comparación con sus declaraciones de años anteriores, apuntó:

La Unión Europea condena enérgicamente y considera inaceptable cualquier tipo de apoyo militar de Irán, concretamente el suministro de vehículos aéreos no tripulados (drones), a la guerra de agresión ilegal, no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, que constituye una grave violación del Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La Unión Europea seguirá respondiendo a todas las acciones de apoyo a la agresión rusa contra Ucrania y exigiendo responsabilidades a Irán, en particular mediante medidas restrictivas adicionales [...] reitera su clara determinación en cuanto a que Irán nunca debe desarrollar o adquirir armas nucleares y recuerda los compromisos de Irán a este respecto y sus obligaciones internacionales [...] expresa su profunda preocupación por los sucesivos informes del Organismo Internacional de Energía Atómica que documentan la alarmante aceleración del programa nuclear iraní, que se aleja considerablemente de los compromisos contraídos en virtud del Plan de Acción Integral Conjunto, en particular en lo referente a la expansión de su capacidad de enriquecimiento nuclear y producción de uranio altamente enriquecido.

La Unión Europea insta encarecidamente a Irán a que revierta su alarmante trayectoria nuclear, vuelva a cumplir sin más demora sus compromisos políticos en el ámbito de la no proliferación nuclear y reanude todas las medidas de supervisión y verificación relacionadas con el Plan de Acción Integral Conjunto, en particular su Protocolo adicional [...] reitera su compromiso con la aplicación plena y efectiva de un Plan de Acción Integral Conjunto restablecido, y seguirá apoyando tal aplicación.

La Unión Europea lamenta que, a pesar del apoyo político de sus Estados miembros y de los intensos esfuerzos diplomáticos internacionales para restablecer la plena aplicación del Plan de Acción Integral Conjunto, en particular las negociaciones en Viena facilitadas por el Alto Representante de la UE como Coordinador de la Comisión Conjunta del Plan de Acción Integral Conjunto, Irán no haya adoptado las decisiones y medidas necesarias, siga intensificando su programa nuclear y haga cada vez más difícil alcanzar un acuerdo [...] reitera su

compromiso de adoptar un planteamiento estratégico global que tenga en cuenta todas las opciones a su disposición: con espíritu crítico cuando sea necesario y con disposición al diálogo, sobre la base del respeto mutuo, cuando los intereses concurran (Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, 2022).⁵⁸

Desde entonces, la relación se ha tensado significativamente, y la escalada de otros conflictos en Medio Oriente (como el árabe-israelí) complica cada vez un escenario de diálogo y soluciones. Además, la prevalencia de estos conflictos en las primeras planas de los medios internacionales ha traído opacidad a la urgencia de dar solución a la cuestión nuclear.

Otro ejemplo similar a los anteriores fue el ataque de la organización política y militar palestina denominada Hamás (considerada como un grupo terrorista por varios países) a la zona sur de Israel el 7 de octubre de 2023. Las potencias occidentales han hecho numerosos señalamientos de las implicaciones de Irán en el conflicto. El embajador israelí en Estados Unidos, Michael Herzog, dijo que Irán provee apoyo material, dinero y armas a Hamás; asimismo, el embajador de Israel ante la ONU, Gilad Erdan señaló, antes de una reunión del Consejo de Seguridad, que el presidente iraní, Ebrahim Raisi, se reunió con los líderes de Hamás en Siria y Líbano unas semanas antes del ataque, y que tras ello intentaron coordinar a los militares, a los ejércitos terroristas, a los terroristas y a los representantes de Irán en la región de Medio Oriente (DW, 2023a).

Estos señalamientos se relacionan con hechos como el que las autoridades iraníes enfatizan consecuentemente el concepto de "eje de resistencia" en sus discursos y declaraciones sobre Israel, haciendo referencia a grupos militantes que se han dedicado a la oposición de declarar la existencia oficial del Estado de Israel, incluyendo a Hamás y Hezbolá, con base en el Líbano. En constantes ocasiones, el gobierno iraní ha reiterado el apoyo a estos grupos, sin embargo, Teherán negó haber estado implicado en los ataques, a los que se refirió como un acto de "defensa propia" de los palestinos. Asimismo, funcionarios del gobierno estadounidense afirmaron que no hay evidencia directa de que Irán esté

⁵⁸ Para revisar el comunicado completo se puede visitar el sitio web oficial del Consejo Europeo y el Consejo de la UE, del 12 de diciembre de 2022 o entrar en la siguiente liga: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/iran-council-approves-conclusions/>

involucrado (DW, 2023a). Pese a esto, las presiones no cesan, ya que Irán es constantemente señalado sobre todo en el aspecto nuclear, con la afirmación por parte de diversos Estados occidentales en cuanto a que su objetivo a largo plazo es destruir a Israel con el paraguas nuclear que Irán les proporcionará (DW, 2023a).⁵⁹

Para las nuevas generaciones, el éxito del JCPOA en 2015 representó una puerta al futuro, y al interior de Irán era un compromiso cumplido del presidente Hassan Rohani, en el que el país se iba a posicionar de nuevo en las agendas internacionales e iba a poder salir del aislamiento al que había estado sometido por décadas y abrir sus puertas para que empresas internacionales invirtieran en el país, generando empleo para miles de jóvenes preparados que no tendrían que emigrar en busca de oportunidades (Gómez, 2020).

En 2023 nuevamente se buscó poner sobre la mesa el tema del JCPOA. En una conferencia de prensa, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Irán, Nasser Kanaani, dijo que “Sobre la base de la misma opinión, se han llevado a cabo negociaciones y se han alcanzado buenos acuerdos”, y que “el hecho de que el diálogo y el intercambio de mensajes aún esté en curso a través de intermediarios indica que todas las partes ven posible un regreso al acuerdo en términos técnicos”. Kanaani imperó en que en Irán se espera “[...] que la determinación política se una a esta posibilidad técnica, para que podamos ver el regreso fiel de todas las partes, especialmente de Estados Unidos, a la implementación del JCPOA” (Financial Tribune, 2023).

El portavoz también hizo hincapié en que Irán sigue seriamente la política de resolver problemas y aclarar malentendidos con la agencia: “Nuestra política es no permitir que las acusaciones sobre la actividad nuclear pacífica de Irán se conviertan en un obstáculo en el camino de la cooperación del país con la OIEA” (Financial Tribune, 2023).

⁵⁹ En constantes ocasiones, el discurso proclamado por autoridades iraníes ha respaldado estas teorías. El comandante en jefe del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI), el general de división Hossein Salami, ha señalado que Israel ya es vista en el sistema internacional como una fuerza derrotada, que será vencida por una nación Palestina fortalecida, que representa la lucha del mundo musulmán (Agencia EFE, 2021). Asimismo, el Comandante de la Fuerza Aeroespacial de la Guardia Revolucionaria Iraní, Amiralí Hayizadé, dijo en 2021 que Israel podría empezar una guerra y que Irán respondería, por lo que señaló “El régimen (de Israel) está destinado a la eliminación y no puede hablar de destruir a otros países [...]” y resaltó que, si Israel daba una excusa, provocará acelerar su eliminación (EuropaPress).

Irán se ha posicionado como listo para reanudar y concluir las conversaciones siempre en respeto a sus condiciones, pero Estados Unidos ha considerado que el acuerdo nuclear ya no es su máxima prioridad. Por la parte europea, Francia, Alemania y Gran Bretaña, celebraron recientemente una sesión con 10 miembros selectos del CSNU para discutir la posibilidad de activar el mecanismo de retroceso de la Resolución 2231 del mismo órgano, para restaurar las sanciones internacionales contra Irán en caso de que supere las líneas rojas nucleares (Financial Tribune, 2023), esperando, claramente, una respuesta de la República Islámica, que no tendrá resabios en defender su derecho inalienable de desarrollar energía nuclear.

Los esfuerzos no cesan, y las partes no ceden por completo. Josep Borrell declaró que realizó una llamada con el Ministro de Relaciones Exteriores de Irán, señalando que la cooperación entre el país persa y la OIEA se ha acelerado. En marzo de 2023, la Organización de Energía Atómica de Irán y la OIEA llegaron a acuerdos sobre la solución de problemas de salvaguardias, según los cuales Irán permite “voluntariamente” que el ente internacional lleve a cabo sus actividades de verificación y monitoreo, en el caso de que lo considere necesario. Tras esto se mantuvieron reuniones a nivel de expertos y los informes de ambas partes indican que se han logrado avances al respecto, en el marco de la ley de Acción Estratégica aprobada por la Legislación de la República Islámica (IRNA, 2023).

Al momento de redactar estas líneas, el JCPOA se encuentra sin vigencia, ya que los firmantes han dejado de respetar lo pactado; el bloque occidental ha reimpuesto sanciones a Irán, y el país persa ha comenzado a sobrepasar los límites de enriquecimiento de uranio que se habían establecido en el texto. El restablecimiento de los acuerdos de 2015 sigue en pausa. Los esfuerzos de recuperación del JCPOA que tuvieron su punto más álgido en 2019, se vieron frenados estrepitosamente con los acontecimientos entre 2020 y 2022, llevando a otras situaciones a los reflectores y dejando hasta cierto punto en un plano secundario algo tan delicado como la energía nuclear, misma que al ser aplicada con fines bélicos, puede ser utilizada en esas situaciones que en este momento se encuentran en el ojo del huracán.

Con la llegada de Joe Biden y el regreso de los demócratas al gobierno de Estados Unidos en enero de 2021, se reavivó la esperanza de traer de vuelta al JCPOA. Aunque Biden expresó en los primeros meses de su presidencia su disposición para reincorporarse al

acuerdo si Irán volvía a cumplir con sus compromisos, Irán solicitó que primero se retiraran las sanciones estadounidenses hacia los iraníes, que son la causa del conflicto *per se*. Ninguna de las acciones mencionadas anteriormente se ha efectuado.

Aunque todas las partes han aceptado reintegrarse a los diálogos auspiciados por la UE, estos aún no rinden los frutos esperados. Bruselas, que entre 2017 y 2018 se mostró del todo cooperativa, incluso en 2019, cuando el foco de atención fue la divergencia transatlántica, ahora nuevamente ha optado por una política exterior más severa hacia Irán, ya que si bien, no ha impuesto las sanciones que ya había levantado tras el JCPOA, ni planea imponer nuevas, sí ha mantenido las vigentes. Esto lo señaló en un comunicado tras el 18 de octubre de 2023, que estaba programado como la transición del JCPOA.

La PESC que en esos años estuvo encaminada a un posicionamiento histórico de la UE como un ente con liderazgo mundial y autonomía de Washington, ahora nuevamente se encuentra estrechando los lazos con el país norteamericano, tanto a la luz de la intervención rusa a Ucrania como en el actual conflicto entre Hamas con Israel, aunque en ambos casos el caso Irán se encuentra presente como una variable relevante. Los acontecimientos recientes permiten prever que, por lo menos, en los próximos años esa será la ruta a seguir, sin embargo, es importante señalar que las circunstancias cambiaron drásticamente desde el periodo que abarca esta investigación. Partiendo del cambio de administración en Estados Unidos, hasta llegar a la participación de Irán en otros conflictos que implican directamente a la UE, esta última no tuvo muchas opciones para proceder.

Es tarea de los líderes europeos llevar a la PESC a retomar su camino como posicionamiento del liderazgo e influencia de bloque, mientras va solucionando con inteligencia el resto de los conflictos que les atañen, y que hoy en día afectan a un importante porcentaje de ciudadanas y ciudadanos europeos. Es muy importante fortalecer la relación transatlántica, de la que dependen muchos aspectos económicos, políticos y seguridad en la UE, pero también lo es el que, dentro de esos esfuerzos, las actividades de Estados Unidos no eclipsen la posición mundial del caso más exitoso de integración en la historia de la humanidad.

Conclusiones y consideraciones finales

La historia está llena de ejemplos trágicos de guerras que resultan del impasse diplomático. Ya sea en nuestras comunidades locales o en las relaciones internacionales, el uso hábil de nuestras capacidades comunicativas para negociar y resolver las diferencias es la primera evidencia de la sabiduría humana (Ikeda, s. f.).

La UE continúa siendo el ejemplo de mayor grado de integración y cooperación regional en el mundo. La colaboración cada vez más fortalecida entre los Estados miembros la ha llevado a generar diversos instrumentos cuyo fin es cumplir con los objetivos y valores planteados desde su fundación, como la libertad, la igualdad y la democracia, atendiendo aspectos económicos, políticos, sociales, medioambientales, y recientemente, las acciones conjuntas en materia de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (EUR-Lex, 2019d). La PESC, vislumbrada desde el Tratado de Maastricht y consolidada en el Tratado de Lisboa con una estructura que se mantiene vigente hasta hoy, ha permitido el progreso de la UE como un actor unificado que se sustenta en la utilización de diversas herramientas para interactuar con el mundo.

Se han establecido como objetivos de la PESC elementos de suma importancia para la visión europea, como lo son la defensa de los valores comunes, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, 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 (Barbé y González, 2002).

Para el cumplimiento con estos objetivos, entre otros instrumentos y medios, la UE cuenta con la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), encargado de gestionar la agenda diplomática y los lineamientos de política exterior de la UE en la actualidad (UE, 2009).

La justificación de la existencia de la PESC ha consistido en permitir a la UE la negociación política, la colaboración con cada vez más países y regiones del mundo en distintos temas y, en definitiva, una voz más acreditada de Bruselas en el entorno internacional. Durante años, dentro de la mecánica de gobernanza global y la CID, las decisiones y acciones de la UE tuvieron como un importante parámetro el comportamiento de Estados Unidos. Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017, y con él un proyecto de Estado nacionalista, la UE se enfrentó a grandes retos, pero encontró en ellos la oportunidad de adoptar un liderazgo mucho mayor en las grandes discusiones internacionales. Por lo tanto, las hostilidades entre Washington D.C y Bruselas no tardaron

en crecer, llegando al grado de identificarse como contrincantes en más de una ocasión. Ejemplo de esto es que, en 2017, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo en ese momento, calificó a Donald Trump y a Estados Unidos como una "amenaza para la UE" (Forbes, 2017),

El contexto en el que Trump entró al juego fue de los más complejos de los años recientes. Uno de los principales antecedentes fue el auge de los conflictos en Medio Oriente, que si bien, tenían décadas suscitando, se posicionaron en los primeros lugares de las agendas internacionales tras acontecimientos como la Primavera Árabe y los conflictos en el Golfo Pérsico.

Es en este contexto en que se retoma el foco de atención hacia Irán, que si bien, históricamente se ha mantenido en tensiones con países vecinos de la zona, vuelve a poner en el reflector su capacidad para producir energía nuclear, a pesar del amplio esquema de supervisión y sanciones que habían sido impuestas a dicho país farsi años atrás. Además, con las nuevas concepciones del terrorismo, el Programa Nuclear Iraní fue encasillado como un potencial peligro por parte de Occidente.

Pero la importancia geopolítica y comercial del país persa obligó a las grandes potencias a sentarse a la mesa de negociación por años, hasta que, finalmente, en 2015, se firmó el Acuerdo Nuclear entre Irán y el G5⁶⁰+ Rusia (JCPOA, por sus siglas en inglés) que consistía en detener los trabajos de enriquecimiento de uranio en Irán, utilizados para el desarrollo nuclear, y, además, permitía la intervención de organismos internacionales en el tema (BBC News, 2019a).

Sin embargo, casi 3 años más tarde, las complicaciones surgieron de nuevo, cuando el gobierno de Estados Unidos anunció su salida del Acuerdo Nuclear con Irán, el 8 de mayo de 2018, haciendo un llamado a la UE a seguir por esta línea. Tras esto, Irán declaró, el 14 de mayo siguiente un ultimátum a la UE para ratificar el Acuerdo, de lo contrario, el gobierno iraní también lo abandonaría y restablecería sus actividades en materia de desarrollo nuclear (ACA, 2019). A diferencia de la postura del Pentágono, la UE decidió ratificar el Acuerdo,

⁶⁰ Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

y con ello, políticamente hablando, sembró el mensaje de una autonomía europea fortalecida, a la par que evidenció la reducción de la esfera de influencia estadounidense en el viejo continente.

Este trabajo de investigación resaltó que la política exterior de la UE se define más por el contexto vigente y los temas que competen a sus Estados miembros (sobre todo a los más importantes en términos políticos, económicos, comerciales y militares) en el momento de la toma de decisiones, que por los aspectos normativos o históricos; es decir, cuenta con un importante fundamento pragmático, tal y como lo asientan las premisas realistas de las Relaciones Internacionales.

Si bien, la UE y su PESC están fundamentada en valores y normativas arraigadas durante su amplio proceso de integración, los aspectos de mayor peso tienden a adaptarse de manera versátil al contexto coyuntural en un momento dado. De ahí que los tratados constitutivos de las entonces Comunidades hayan tenido que renovarse, por lo que la UE ha podido sobrevivir y fortalecerse, por su capacidad de adaptación a un mundo globalizado y de alta competencia entre los Estados y otros actores internacionales. En el marco de la gobernanza global, la institucionalización de las relaciones exteriores de la UE a través de la creación de aparatos e instrumentos dedicados a este respecto es vital para promover sus intereses políticos y económicos en el mundo.

La convergencia y la divergencia de la relación entre la UE y Estados Unidos, fundamentada desde la creación e institucionalización de las relaciones después de la Segunda Guerra Mundial, pasando por la Guerra Fría, y recientemente, durante el periodo estudiado, se caracterizan por el constante esfuerzo por encontrar puntos de acuerdo sin perder su respectiva autonomía, y a juzgar por la línea decisoria de ambos actores, también se caracterizan por una constante lucha de poder e influencia.

Las decisiones han variado según las administraciones de los países implicados. En el caso de Estados Unidos, en particular, se puede observar que durante los gobiernos demócratas se localizaron los mayores avances en el consenso entre Estados Unidos y la UE en el tema del Programa Nuclear Iraní, mientras que en las administraciones republicanas el debate y la colaboración bilateral se estancó.

En ese sentido, es de entenderse la línea de acción de la UE en cuanto al caso Teherán, con un lente internacionalista, de cara a la administración de Trump y un Estados Unidos con tendencia aislacionista. En este punto, es evidente que la UE asume un papel de relativa mayor autonomía en la conducción del orden internacional a favor de sus intereses, sin necesitar en todo momento y en temas no de extrema urgencia (como la guerra en la entonces Yugoslavia o la actual intervención rusa a Ucrania) del respaldo estadounidense. Bruselas evaluó en más de una ocasión los costos de la decisión de proceder sin ir de la mano de su clásico socio norteamericano, tanto en el ámbito político como en lo económico.

De las ocasiones en que Bruselas optó por actuar por su propia cuenta, la UE obtuvo lecciones diversas. En algunos casos tomar esta vía resultó benéfico, sobre todo si se toma en cuenta el crecimiento de su cooperación con otras zonas del mundo que no habían estado en el centro de su atención (al menos no lo suficiente), pero en otras ocasiones las medidas implementadas no tuvieron los resultados esperados. El Instrumento para el Fomento de los Intercambios Comerciales (INSTEX, por sus siglas en inglés) es un ejemplo representativo de lo referido.

El INSTEX fue creado en 2019 por Francia, Alemania y el Reino Unido para facilitar el comercio legítimo entre Europa e Irán, particularmente en bienes humanitarios, de cara a las sanciones impuestas por Estados Unidos hacia Teherán. Sin embargo, cuatro años después, y con una sola transacción ejecutada por completo, el 9 de marzo de 2023, los gobiernos del Reino Unido, Francia y Alemania (el “E3”) emitieron una declaración conjunta anunciando la liquidación del instrumento. La declaración señaló que los 10 accionistas de INSTEX (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y el Reino Unido) votaron a favor de la disolución del INSTEX, alegando que Irán bloqueó consistente y deliberadamente otras propuestas de transacciones entre el Reino Unido, Noruega, la UE e Irán por una determinación política de impedir el uso de INSTEX bajo cualquier circunstancia (UK Government, 2023).

Revisar la relación franco-alemana resulta clave para esta investigación ya que el consenso entre París y Berlín es decisivo en el proceder de la UE en su conjunto. Históricamente, y al momento actual, estos países han sido el núcleo de la integración y como potencias europeas, dan la pauta para la toma de decisiones, tanto a nivel interno como en las

mesas internacionales. Lo que se concluye en este caso en particular es que, sin el impulso de estos dos Estados y su proyecto de refundación de Europa, el proceso para consolidar una PESC con relativa mayor autonomía respecto a Estados Unidos se habría ralentizado.

En este aspecto influyen significativamente los perfiles de los líderes, como la dupla Macron-Merkel, que llevó a la UE a los mayores avances en años. Hoy en día la situación es distinta. Al momento de escribir este texto, Macron continúa abanderando la visión europea. De enero a junio de 2022 Francia ocupó la presidencia rotatoria de la UE (específicamente del Consejo de la Unión Europea), y al asumir esta responsabilidad, el presidente francés señaló la importancia de reformar el espacio Schengen que garantiza la libre circulación de personas y puntualizó: “debemos pasar de una Europa de la cooperación dentro de nuestras fronteras, a una Europa poderosa en el mundo, plenamente soberana, libre en sus elecciones y dueña de su destino” (Euronews, 2022a).

Por otra parte, Alemania se enfrenta a las funciones de un nuevo canciller desde 2021, Olaf Scholz, sucesor de Angela Merkel tras 16 años en funciones. Scholz formó parte de dos gobiernos de Merkel, el último como ministro de Economía. Es conocido entre las élites políticas del país y es reconocida también su capacidad de tomar decisiones atinadas en tiempo y forma ante los cambios políticos. Ha sido señalado como un pragmático que se mueve entre la izquierda y la derecha de su partido con enorme ductilidad (Infobae, 2021).

Macron y Scholz no gozan precisamente de poder presumir la mejor relación, o por lo menos una tan acoplada con en los tiempos de Merkel. Es de dominio público que los líderes divergen en varias aristas. El medio Euronews señaló en una nota de 2022 “las acciones del nuevo canciller en Alemania, Olaf Scholz, están generando la más profunda división dentro de la Unión. Y esto está creando claramente tensiones con su aliado histórico, Francia, que realmente ve la falta de voluntad alemana de colaborar más compartiendo y coordinando en una variedad de campos políticos, tanto internamente cuando se piensa acerca de cómo usar la energía de otra manera, como externamente en la respuesta en Ucrania y ahora también la relación con China”.

Como desde hace 60 años, actualmente Alemania y Francia siguen siendo protagonistas en el escenario europeo, pero difieren sensiblemente sobre todo en las

cuestiones de defensa. Mientras Francia se mueve como principal actor en materia de defensa dentro de la UE, Alemania hace lo respectivo en el rubro económico. La redactora en jefe de Strategic Europe, Judy Dempsey, declaró para Euronews que "Se trata esencialmente de cómo Francia ve su papel en Europa y el papel de Europa a la hora de velar por sus propios intereses en defensa y en seguridad [...] Esto es algo que Alemania es incapaz de aceptar, porque es muy mala en seguridad y defensa, ya que en realidad el proveedor de seguridad para Alemania, y de hecho para Europa, sigue siendo Estados Unidos" (Euronews, 2023).

Aún con esto, Frank Baasner, del Instituto Franco-alemán, señaló que: "La capacidad de encontrar el diálogo incluso en situaciones de crisis se mantiene. Es cierto que las diferencias de intereses están ahí, y quizá las orientaciones estratégicas también sean diferentes. Alemania siempre ha tenido dificultades con algo así como una visión geoestratégica del mundo, Francia siempre la ha tenido. Ahora, Alemania está quizás a punto de tener que hacerlo también" (DW, 2023c). Los esfuerzos continúan; el 25 de octubre de 2022, el presidente francés y el canciller alemán se reunieron en el Palacio del Elíseo para cerrar los crecientes desacuerdos bilaterales en materias como defensa o energía, tras varios desencuentros en diferentes políticas tanto internas como externas (Euronews, 2022b).

Otro hecho claro de lo expresado en el párrafo anterior es que el 20 de diciembre de 2023 ambos países firmaron un acuerdo sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que permitirá garantizar la reducción de los déficits públicos y el recorte de la deuda, pero a la vez asegurar las inversiones en la transición ecológica y en defensa (Expansión, 2023).

Las dirigencias de ambos países tienen conciencia de la importancia de mantener sus lazos para que el proyecto europeo siga en pie. El reto en la actualidad es fortalecer las áreas de convergencia y establecer hasta qué punto existe una disposición de darle continuidad al liderazgo compartido, de cara a los retos venideros en todo el sistema internacional, y haciendo hincapié en esta investigación, de cara al panorama político cambiante en Estados Unidos.

Por otro lado, JCPOA, que en su momento representó un logro en los foros de discusión en materia nuclear en todo el mundo, hoy en día se encuentra sin vigencia, y

actualmente los firmantes han dejado de respetar lo pactado. Las partes aceptaron reintegrarse a los diálogos auspiciados por la UE, pero no se han logrado retomar. Bruselas se mostró cooperativa entre 2017 y 2018, manteniéndose en el Acuerdo, y promoviendo la apertura de líneas de cooperación con Irán a través de distintos instrumentos. En ese periodo de tiempo, se detectó a una UE pragmática que pudo anteponerse a la postura de Trump, cuidando los beneficios de sus relaciones con Irán, pero conteniendo su programa nuclear. Ahora, nuevamente, esa Unión ha optado por una política exterior más severa hacia Irán, manteniendo vigentes las sanciones (que otrora había retirado, y mantenido fuera pese a la imposición de Estados Unidos) hacia el país persa.

Entre 2017 y 2018, la PESC llevó a la UE a un posicionamiento histórico de liderazgo mundial y de relativa autonomía de Washington, sin embargo, ahora, durante la presidencia de Biden, nuevamente colabora de cerca con el país norteamericano. Para ejemplificar esto, la presente investigación, yendo un poco más allá respecto a su periodo formal de estudio, hace uso de ejemplos contemporáneos como el de la intervención rusa en Ucrania, el conflicto entre Hamas e Israel, entre otros. Esto nuevamente se vincula con el hecho de que la PESC se adapta constantemente a los cambios de su entorno de forma pragmática. Si se consideran los conflictos mencionados, el cambio de administración en Estados Unidos, y el hecho de que Irán retomara ciertas acciones en materia nuclear, todo influye en que Bruselas retrocediera significativamente en la consolidación de sus lazos cooperativas con la república islámica.

Para lograr una mayor comprensión del comportamiento de la UE a través de su PESC, la investigación se enfocó a analizar las acciones e implicaciones más relevantes en la materia tras la llegada de Donald Trump al gobierno estadounidense, tomando como caso de estudio el JCPOA. Por medio del trabajo realizado, se hizo un desglose de la cadena de acontecimientos y decisiones en cuanto al desafío nuclear iraní, relacionando cada uno de estos con preceptos básicos de las Relaciones Internacionales.

Los dirigentes de la UE tienen conciencia de que difícilmente lograrán consensos que dejen satisfechos a los gobiernos de todos los Estados miembros. Si el objetivo es claro y para ello es necesario priorizar los intereses involucrados en la relación con algún socio clave, los actores decisorios dentro de la UE procederán a lo correspondiente, aun cuando la

decisión fuese impopular entre los Estados miembros de la misma. En este sentido se afecta significativamente la intención de convertirse en un ente más unificado y con autonomía, y es quizá la razón por la que muchos objetivos de esa naturaleza no se han alcanzado.

Una consideración final, clave de esta tesis, es que una determinante en el estudio del comportamiento de la política exterior de los Estados son los perfiles de sus dirigentes. Los Jefes de Estado que negociaron el JCPOA en sus primeras fases no fueron los mismos que llegaron a su firma, ni los que tuvieron que hacer frente a la salida de Estados Unidos del acuerdo, como se rescata en este texto.

El perfil de un o una dirigente nacional que llega al poder mediante voto popular generalmente es elegido porque representa una propuesta de atención a la necesidad colectiva del momento; incluso aunque en muchos de estos casos esos perfiles se manejen con posturas consideradas radicales. De ahí el origen de los partidos políticos y gobiernos populistas y el respaldo significativo a las decisiones que se toman a nivel estatal (por ejemplo, la negociación, la firma y luego la salida del JCPOA en distintos momentos).

En entrevista realizada a la Mtra. Marcela Álvarez Pérez, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, ella destaca que un factor importante en la consolidación del JCPOA en 2015 fue la presidencia de Hassan Rohaní en Irán, ya que fue uno de los negociadores en la cuestión nuclear desde la década de los noventa, con Mohammad Jatamí, reformista, como presidente. Por ende, Rohaní conocía a profundidad el tema y los esfuerzos implicados (2023). Asimismo, considerando el tinte nacionalista de Trump, era lógica su decisión de salir de un acuerdo no tan favorable para Estados Unidos; de la misma forma, se considera lógica la línea de acción de la UE, teniendo a perfiles como Emmanuel Macron y Angela Merkel, europeístas, quienes optaron en su momento por un camino más independiente frente a Washington y vieron en ello la oportunidad de replantear el concepto de una Europa líder del sistema.

Es complicado predecir cuál será el futuro de esta dinámica, ya que el éxito o fracaso de la administración de los demócratas en Washington desembocará en la continuación del gobierno de Biden o el posible regreso de Trump en 2024, y esto a su vez caracterizará el

estado de los puentes transatlánticos, como ha sucedido una y otra vez históricamente entre Estados Unidos y Europa.

Partiendo de ahí, se considera que el conjunto de decisiones, acciones e instrumentos que la UE ha utilizado en la hoy denominada PESC, han variado considerablemente en los últimos años. Si se analiza el proceso de consolidación del bloque desde la CECA hasta la firma del Tratado de Lisboa, es evidente cómo evolucionó el trabajo colaborativo desde el interior, y cómo se incrementó cada vez más la presencia de la UE llegando al punto de incluir representantes del organismo *per se* en foros internacionales.

También en este proceso de consolidación, la UE ha tomado distintas posturas sobre los temas en la agenda internacional, basándose en los contextos vigentes y en las relaciones tanto con los países directamente involucrados, como con terceros que tienen alguna esfera de influencia para Europa. Por tanto, se puede decir que la primera hipótesis particular que consideró esta investigación, acerca de la necesidad que tiene la política exterior de la UE de plantearse la creación de nuevas directrices ante los recientes escenarios del panorama internacional, buscando mantener presencia a través del uso de mecanismos de cooperación como la PESC, que engloba distintos tópicos, es avalada.

En sintonía con el párrafo anterior, esta diversificación es evidente desde 2017, con una administración republicana en Estados Unidos. Más allá del interés genuino de la UE por fortalecer lazos con otras regiones del mundo, predominó la urgente necesidad de tener un respaldo ante las constantes amenazas y los riesgos de un quiebre transatlántico. Por su parte, la segunda hipótesis particular, que señala que, ante la llegada de Donald Trump al gobierno estadounidense, con una estrategia de política exterior que distaba de los objetivos y acciones de política exterior de la UE, la PESC tuvo que diversificar sus relaciones como arma más eficaz ante las potenciales amenazas, generando proyectos y acuerdos en distintos rubros, es también validada.

Sin embargo, aún con los lazos de cooperación con Irán vigentes, la UE no logró traer de nuevo a la vida al JCPOA. Se podría decir que su liderazgo y participación no fueron suficientes, ya que Irán incluso condicionó su permanencia en el Acuerdo a partir del retorno o no de Estados Unidos, sin considerar en demasía la voluntad cooperativa de la UE. Ante la

negativa de ello, Irán dio marcha atrás, obligando a la UE a imponer nuevamente las sanciones. Por lo anteriormente expuesto, se considera que la tercera hipótesis particular, misma que hace énfasis en la firmeza de la UE para mantener la vigencia del Acuerdo Nuclear con Irán, aún en contra del llamado de su principal socio: Estados Unidos, mostrándose como un actor clave en la toma de decisiones de los países involucrados, catapultando su papel protagónico y de peso en las relaciones internacionales en búsqueda de una nueva imagen caracterizada por el liderazgo, es rechazada.

Considerando que la hipótesis general de esta investigación es que la política exterior de la UE se ha redirigido a ser más autónoma e independiente respecto a Estados Unidos, intentando posicionarse como un actor de peso en la gobernanza global, a través de su intervención en conflictos y sus programas en materia de cooperación y seguridad, como la PESC de la UE, lo cual puede reflejarse en hitos como la firma del Acuerdo Nuclear de Irán, esta tesis la refuta. Ello en vista de que, pese a los esfuerzos que la UE realizó durante el periodo revisado, y la variedad de acciones y decisiones tomadas, así como instrumentos aplicados con ese propósito, no ha logrado desvincularse por completo de la influencia del accionar de Washington en los asuntos internacionales.

Uno de los resultados que arroja el análisis de los datos presentados es que si bien, en efecto, ha existido una diversificación de las relaciones y acciones contempladas en la PESC, esto no se ha llevado a cabo de forma tan optimista, como se consideró al inicio de este trabajo de investigación. Incluso, es posible decir que pasado el periodo que estas líneas estudian, el impulso que esta autonomía había tenido cayó nuevamente y de manera significativa, lo que respalda las afirmaciones anteriores. Prueba de ello es que, al día de hoy, frente a los cambios en la administración norteamericana, la discusión sobre el JCPOA sigue estancada, aún con el constante incentivo de Bruselas. Esto sin contar los otros conflictos en la región en los que ambos actores siguen estrechamente vinculados.

La pasividad o imposibilidad de la UE en ese sentido da la impresión de que nuevamente se encuentra a la expectativa de la ruta que su socio transatlántico va a tomar, lo que resulta lógico si se toma en cuenta el contexto político de la UE, con una estabilidad trastocada por acontecimientos como el Brexit, la guerra con Rusia y el cambio de liderazgos en los países pilares del organismo.

Uno de los rubros que esta investigación no logró atender fue el de las variantes del comportamiento de las sociedades de los países involucrados conforme a los distintos momentos del proceso, una vez que Estados Unidos consolidó su salida del acuerdo. Si bien, es un aspecto un tanto más enfocado a la Sociología, es importante para las relaciones internacionales estudiar los niveles de respaldo y legitimidad, sobre todo de los gobiernos populistas, para entender la venia que estos tienen para tomar decisiones, incluso cuando estas decisiones sean polémicas.

Tampoco se consiguió ahondar en cuáles deben ser las nuevas condiciones, tanto en el plano técnico como el político, en las que el JCPOA debería ser pactado. Marcela Pérez Álvarez considera que cuando Donald Trump llegó a la presidencia, Irán no tuvo siquiera margen de acción para hacer cambios en su política exterior. Ante ello, la salida de Estados Unidos del Acuerdo fue una decisión unilateral, que llevó a la República Islámica al entendimiento de que ellos tampoco tenían responsabilidad de seguir cumpliendo con los acuerdos, aunque para llegar a esa decisión, el gobierno iraní espero un margen considerable de tiempo con la intención de revisar la posibilidad de que los acuerdos con Estados Unidos se retomaran prontamente (2023), lo que hizo que la UE tuviera un papel marginal al respecto.

Dicho esto, tanto Estados Unidos como Irán están a la espera de que su contraparte retome los compromisos. Al respecto, Álvarez también señala que lo adecuado es renegociar por completo el Acuerdo, ya que se han dado varios pasos para atrás respecto a lo conseguido durante el gobierno de Obama, y comenta que, ante la confianza rota, algunos analistas han sugerido que las políticas de Trump convencieron a Irán de construir un programa nuclear más avanzado, antes de volver a la mesa de negociación para que de esta forma, y considerando el fortalecimiento de sus relaciones con China, que de cierta manera han disminuido su vulnerabilidad en temas económicos, puedan contar con un mayor margen de acción en el nuevo acuerdo (2023). Dentro de esta discusión que se ha tornado principalmente bilateral, la UE deberá buscar a conveniencia qué determinaciones tomar y a cuál de los actores respaldar.

Al momento, la UE continúa en sus esfuerzos por retomar el camino hacia una PESC mucho más independiente, lo que se ha complicado cada vez, de cara a los recientes

acontecimientos que le aquejan, esto por la necesidad de fortalecer sus lazos en materia militar y económica, sin embargo, el sueño europeísta no se ha desvanecido. Los actores decisorios que definirán el rumbo de la PESC en los próximos años deberán considerar minuciosamente la elección de aliados.

Con proyectos como la Nueva Ruta de la Seda, Asia se posiciona cada vez más en la agenda global, y será determinante construir una política exterior europea que aproveche al máximo este crecimiento, esto sin mencionar los esfuerzos bilaterales que la UE continúa realizando con un vasto número de países. Diversificar sus relaciones al exterior es urgente e imperante, y es además la única oportunidad de acrecentar áreas de influencia ya que la estrategia de apostar todo a la relación con Washington no parece ser la más viable en un escenario tan complejo como el de los últimos años.

Para el estudio de las Relaciones Internacionales, deben ponerse en mesa de análisis un conjunto vasto de elementos que han determinado cómo funciona y evoluciona el sistema internacional. No es suficiente considerar los aspectos históricos, sin tomar en cuenta la situación socioeconómica o las condicionantes políticas de un país o de una región. Partiendo de estas premisas, la forma en que se comportan los actores nunca es por completo una sorpresa.

Por años se ha dicho que la cuestión nuclear es una amenaza para el futuro de la humanidad, pero la consideración final de este trabajo de investigación es que las disputas relacionadas con la energía nuclear, considerando la historia de los pueblos, y los escenarios vislumbrados en el horizonte, en realidad definen el presente de las naciones involucradas directamente en el tema, e incluso de terceros países ligados de alguna manera, ya que todos estos convergen y divergen en un sistema internacional cada vez más complejo.

Referencias

- Adesnik, D. y Ghasseminejad, S. (2018). Research Memo: Foreign Investment in Iran: Multinational Firms' Compliance with U.S. Sanctions, Foundation for defense of democracies. Pp. 1-47, en Calumani, M. (2020). Implicancias de la salida unilateral de los Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. 20. Pp. 655-685.
- Agencia EFE. 19 de mayo de 2021. Irán asegura que Israel será derrotado por una nueva Palestina, más fuerte. [Video]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5h0fa3VO3i8>
- Agencia EFE en La Vanguardia. (2014). La OCDE congela el proceso de entrada de Rusia por la crisis de Crimea. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20140313/54403050244/ocde-congela-proceso-entrada-rusia-crisis-crimea.html>
- Aldecoa, F. (2003). "El debate sobre política exterior común en la Convención Europea", documento de trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos.
- Aldecoa, F. y Guinea, M. (2010). La Europa que viene: El Tratado de Lisboa. Segunda Edición. España. Marcial Pons. Pp. 21-34.
- Álvarez, G. (2015). Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
- Álvarez, M. (2023). Entrevista sobre la cuestión nuclear iraní en la actualidad. Comunicación personal.
- American Institute for Contemporary German Studies. (2019). From fear to friendship: Franco-german relations in 1949 and 2019. Johns Hopkins University. Disponible en: <https://www.aicgs.org/2019/05/from-fear-to-friendship-franco-german-relations-in-1949-and-2019/>

- Anderson, P. (2009). El Nuevo Viejo Mundo. Ediciones Akal, S. A., 2012 para lengua española. Pp. 19-93.
- Andina: Agencia Peruana de Noticias. (2019). Alianza del Pacífico y Unión Europea firman declaración conjunta. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-alianza-del-pacifico-y-union-europea-firman-declaracion-conjunta-767777.aspx>
- Arce, L., Aceves, C., Arce, L. García, A., Ibarra, L., Masiá, L., Quevedo, J. (2013). El Tratado de Lisboa para la Europa del siglo XXI. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Pp. 21-79.
- Arévalo, G. y Arévalo, P. (2005). La unión europea: de la integración económica a la integración política. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Disponible en: <https://www.redalyc.org/html/4795/479548746005/>
- Aristegui Noticias. (2019a). Irán exige a Europa asumir acuerdos para reanudar su compromiso nuclear. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0209/mexico/iran-exige-a-europa-asumir-acuerdos-para-reanudar-su-compromiso-nuclear/>
- Aristegui Noticias. (2019b). Rohaní condiciona acercamiento con EU a eliminación de sanciones. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2708/mundo/rohani-condiciona-acercamiento-con-eu-a-eliminacion-de-sanciones/>
- Arms Control Association. (2019). Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>
- Arms Control Association. (2023). Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>
- Banco Mundial. (2020). Los datos relativos a Estados Unidos y a la Unión Europea. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/?locations=US-EU>

- Barbé, E. (1987). La teoría del realismo en las relaciones internacionales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, Núm. 57.
- Barbé, E., Aguilar, P., Feliu, L., González Bondia, A., Grasa, R., Johansson, E., Zapater, E. (2000). *Política Exterior Europea*. Barcelona, España. Editorial Ariel, S. A.
- Barbé, E. y González Bondia, A. (2002). La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual”. P. 357.
- Barroso, J. (2006). Discurso pronunciado en Universidad de Georgetown, Washington DC, 9 de febrero.
- Bassets, M. (2017, 21 de enero). El presidente Donald Trump llega a la Casa Blanca agitando el populismo y el nacionalismo. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484928539_924950.html
- Bassets, M. y De Miguel, B. (2019, 6 de noviembre). Macron llega al ecuador de su mandato sin haber logrado refundar la UE. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/06/actualidad/1573058486_947496.html
- BBC News. (2016). Elecciones estadounidenses 2016: la campaña presidencial alarma a los europeos. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-37676976>
- BBC News. (2017). Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre cambio climático. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921>
- BBC News. (2018a). Cómo la salida de Trump del acuerdo nuclear de Irán ahondó la brecha cada vez más profunda entre Europa y Estados Unidos. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44115535>

- BBC News. (2018b). Donald Trump confirma que Estados Unidos abandona el acuerdo nuclear con Irán. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44046643>
- BBC News. (2018c). El Departamento de Justicia de Estados Unidos acusa a 13 ciudadanos rusos de interferir en las presidenciales de 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43092239>
- BBC News. (2018d). Estados Unidos anuncia su salida del "hipócrita y egoísta" Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44541066>
- BBC News. (2019a). Iran nuclear deal: Key details. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>
- BBC News. (2019b). Trump anuncia una nueva guerra comercial (esta vez contra Europa y con el apoyo de la OMC). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47874562>
- BBC News. (2020a). Brexit: EU-UK meeting to go ahead via video link. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-52067559>
- BBC News. (2020b). Brexit: Full UK-EU trade deal 'impossible' by deadline - von der Leyen. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51028614>
- BBC News. (2020c). Irán lanza ataque con misiles por la muerte de Soleimani sobre dos bases militares que albergan tropas de Estados Unidos en Irak. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51029064>
- BBC News. (2020d). Trump contra la OMS: el presidente suspende la financiación de EE.UU. a la organización por la gestión de la pandemia. Disponible: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52289020>

- BBC News. (2022). Macron gana por segunda vez a Le Pen y es el primer presidente reelecto en Francia en 20 años. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61211375>
- Belal, K. (2019). Uncertainty over the Joint Comprehensive Plan of Action: Iran, the European Union and the United States. *Perspectivas de política*, Vol. 16, Núm. 1. Disponible en: <https://www.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.13169/polipers.16.1.0023>
- Benítez, R. y Rodríguez, C. (2011). Inseguridad, instituciones e integración subregional. Los dilemas de la Iniciativa Mérida. En Alejandro Chanona Burguete et al. (coord.) *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*. UNAM. México.
- Bermejo, R. y Gutiérrez, C. (2015). Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho). *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 31. Pp. 50-51, en Calumani, M. (2020). Implicancias de la salida unilateral de los Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 20. Pp. 655-685.
- Borrell, J. (2019, 15 de diciembre). Es hora de convertir el poder de Europa y Asia en una asociación real. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/12/15/opinion/1576433958_563077.html
- Botta, P. (2018). El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional. Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa de España. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO69-2018_Abandono_Acuerdo_Nuclear_Repercusiones_PauloBotta.pdf
- Bravo, J. y Sigala, M. (2016). Constructivismo, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 403-420.

- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales. P. 88.
- Calumani, M. (2020). Implicancias de la salida unilateral de los Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 20. Pp. 655-685.
- Cameron, F. (2017). “It’s Asia, Stupid”: Time for the EU to Deepen Relations with Asia. *GIGA Focus, Asia*. Num. 6.
- Cardwell, P. y Moret, E. (2023). The EU, sanctions and regional leadership. *European Security* 2023, Vol. 32, Num. 1. Pp. 1–21. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>
- Caro, O. (2006). La doctrina Bush de la guerra preventiva: ¿Evolución del “ius ad bellum” o vuelta al Medioevo? *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, Medellín, Colombia, julio – diciembre, Vol. 36, Núm. 105. Pp. 399 - 429.
- Carr, E. (1981). *La crisis de los veinte años, 1919-1939. Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, España, Editorial Catarata.
- CEIGB. (2018). Estados Unidos impone aranceles a las importaciones de acero y aluminio provenientes de México, Canadá, y la Unión Europea: aranceles compensatorios, implementación de las medidas e implicaciones generales. Nota de coyuntura. Senado de la República. México. *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*. Disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_EEUUAcerro_Aluminio_080618.pdf
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2015). El G-5+1 e Irán logran acuerdo definitivo en materia nuclear. Nota de coyuntura. Senado de la República. México. Disponible en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/170715G5+1IRAN.pdf>

- Chopin, T. (2018). Emmanuel Macron, France and Europe “France is back in Europe?” on which terms? European Issues. Policy Paper. Fondation Robert Schuman. Num. 473.
- Christiansen, T. (2015). La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones entre Europa y Asia en un mundo en transformación, en La búsqueda de Europa. Visiones en contraste, Madrid, BBVA.
- Clingendael Institute. (2018). Trump’s Impact on European Security Policy Options in a Post-Western World. Documento PDF. Disponible en: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018->
- CMNUCC. (2020). ¿Qué es el Acuerdo de París? Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>
- CNN. (2017). No, el índice de aprobación de Trump no es igual al de Obama. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/12/29/no-el-indice-de-aprobacion-de-trump-no-es-igual-al-de-obama/>
- CNN. (2018a). Donald Trump decidió abandonar el plan de imponer más sanciones a Rusia. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/19/donald-trump-rusia-sanciones-siria-haley/>
- CNN. (2018b). Trump se saltará las reuniones sobre cambio climático en el G7 tras una discusión en Twitter con Macron y Trudeau. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/08/trump-se-saltara-las-reuniones-sobre-cambio-climatico-en-el-g7-tras-una-discusion-en-twitter-con-macron-y-trudeau/>
- Comisión Europea. (2007). La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales. Dirección General de Relaciones Exteriores, Delegación de la Unión Europea en los Estados Unidos de América. Publicación en PDF.

Comisión Europea (2018a). Nota de prensa de la Comisión Europea: “European Commission adopts support package for Iran, with a focus on the private sector” de 23 de agosto de 2018. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5103_en.htm

Comisión Europea (2018b). Reglamento Delegado 2018/1100 de la Comisión Europea, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país de 07 de agosto de 2018. Diario Oficial de la Unión Europea. P. L 199 I/1-6.

Comisión Europea. (2020). Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP). Disponible en: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_es.htm

Consejo de la Unión Europea. (2016). Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte; una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, en Cardwell, P. y Moret, E. (2023). La UE, sanciones y liderazgo regional. Seguridad europea 2023, Vol. 32, Num. 1. Pp. 1–21. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2015). Resolución 2231 (2015) relativa a la cuestión nuclear de Irán, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7488a sesión, celebrada el 20 de julio de 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/31/PDF/N1522531.pdf?OpenElement>

Consejo Europeo. (2020). Cronología: Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/defence-security-timeline/>

Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2019). Conferencias Intergubernamentales. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/intergovernmental-conferences/>

- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2022). Irán: el Consejo adopta unas Conclusiones. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/iran-council-approves-conclusions/>
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2023). Plan de Acción Integral Conjunto y medidas restrictivas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures/>
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2024). Acuerdos posteriores al Brexit. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/post-brexit-agreements/>
- De Alba, J. (2016). Realismo estructural, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 267-288.
- De la Cámara, M. (2008). Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. UNISCI Discussion Papers. Núm. 16. Documento PDF. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72513/UNISCI%20DP%2016%20-%20De%20la%20Camara.pdf>
- Derecho de la Unión Europea. (2019). Tratados de la UE. Disponible en: https://europa.eu/european-union/law/treaties_es
- Deudney, D. y Ikenberry, J. (1999). La naturaleza y las fuentes del orden internacional liberal. Revista Revisión de estudios internacionales. Núm. 25.
- Deutsche Welle. (2008). Obama conquista también a Berlín. Disponible en: <https://www.dw.com/es/obama-conquista-tambi%C3%A9n-a-berl%C3%ADn/a-3510591>

- Deutsche Welle. (2017). Trump critica a Merkel y asegura que la OTAN está obsoleta. Disponible en: <https://www.dw.com/es/trump-critica-a-merkel-y-asegura-que-la-otan-est%C3%A1-obsoleta/a-37142001>
- Deutsche Welle. (2018). Trump anuncia ataque a Siria y advierte a Rusia. Disponible en: <https://www.dw.com/es/trump-anuncia-ataque-a-siria-y-advierte-a-rusia/a-43345154>
- Deutsche Welle. (2020). UE busca preservar acuerdo nuclear con Irán en su quinto año. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-ue-est%C3%A1-decida-a-preservar-acuerdo-nuclear-con-ir%C3%A1n-en-su-quinto-aniversario/a-54168287>
- Deutsche Welle. (2023a). ¿Cuál es el rol de Irán en el ataque de Hamás a Israel? Disponible en: <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1l-es-el-rol-de-ir%C3%A1n-en-el-ataque-de-ham%C3%A1s-a-israel/a-67047170>
- Deutsche Welle. (2023b). Corea del Norte se autoproclama como potencia nuclear. Disponible en: <https://www.dw.com/es/corea-del-norte-proclama-su-estatus-de-potencia-nuclear/a-66943789>
- Deutsche Welle. (2023c). La amistad franco-alemana puesta a prueba. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-amistad-franco-alemana-puesta-a-prueba/a-64470598>
- Deutschland.de. (2018). Europa necesita un claro liderazgo político. Disponible en: <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/henrik-enderlein-europa-necesita-un-claro-liderazgo-politico>
- De Yturriaga, J. (2011). RELACIONES ENTRE RUSIA Y LA OTAN: CUMBRE DE LISBOA. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7442328>

El Economista. (2015). Una fría respuesta de Estados Unidos a la crisis de refugiados. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Una-fria-respuesta-de-Estados-Unidos-a-la-crisis-de-refugiados-20150919-0027.html>

El Mundo. (2017). Tusk considera que Trump es “una amenaza para la UE”. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/01/31/5890b385e2704e40018b458e.html>

El Mundo. (2020a). El eje franco alemán vuelve a mover Europa. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/06/29/5efa3bfffdddf14568b45fb.html>

El Mundo. (2020b). Europa condena los ataques iraníes en Irak: “Una guerra sólo beneficiaría al Estado Islámico”. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/08/5e159bf9fc6c8343338b46a1.html>

El Nuevo Herald. (2019). EEUU sancionará a todo país que compre petróleo a Irán. Disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/finanzas/article229534634.html>

El País. (2003). Europa y EEUU se enfrentan por Irak. Bruselas. Disponible en: https://elpais.com/diario/2003/01/19/internacional/1042930801_850215.html

El País. (2012). El pivote asiático de Obama. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2012/11/23/opinion/1353685524_976886.html

El País. (2016). Las propuestas de Clinton y Trump. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/08/actualidad/1478560660_784172.html

El País. (2020a). EE UU mata al poderoso general iraní Soleimani en un ataque con drones en el aeropuerto de Bagdad. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2020/01/03/actualidad/1578010671_559662.html

El País. (2020b). Estos son los planes Europeos para África. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/03/10/planeta_futuro/1583843614_981609.html

El Tiempo. (2007). Europa debe asumir liderazgo en derechos humanos por falta de credibilidad de E. U.", en Prado, J. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. Perfiles latinoamericanos, Vol.17, Núm. 33. Pp. 65-93. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003

El Tiempo. (2017). Trump decidirá sobre el Acuerdo de París 'en próximas dos semanas'. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/declaraciones-de-donald-trump-sobre-el-acuerdo-de-paris-83136>

Embajada y Consulado de Estados Unidos en México. (2020). Declaraciones del presidente Trump respecto a Irán. Secretaría de Prensa de la Casa Blanca. Washington, D.C. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/declaraciones-del-presidente-trump-respecto-a-iran/>

Enrique, L. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, Núm. 114, septiembre-diciembre de 2012. Pp. 107-129.

Eriksson, M. (2016). Targeting peace: understanding UN and EU targeted sanctions. Editorial Routledge. 2da. edición, en Cardwell, P. y Moret, E. (2023). The EU, sanctions and regional leadership. European Security 2023, Vol. 32, Num. 1. Pp. 1–21. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>

EU-Asia Centre. (2020). Perspectivas de las relaciones UE-Asia en 2020. Disponible en: http://eu-asiacentre.eu/events_details.php?event_id=267

EUR-Lex: acceso al Derecho de la Unión Europea. (2019a). Glosario de las síntesis. Acta Única Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

EUR-Lex: acceso al Derecho de la Unión Europea. (2019b). Glosario de las síntesis. Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es

EUR-Lex: acceso al Derecho de la Unión Europea. (2019c). Glosario de las síntesis. Cooperación reforzada. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es

EUR-Lex: acceso al Derecho de la Unión Europea. (2019d). Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>

Euractiv (2019). Will the new Franco-German treaty revive the EU, or hold it back? Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/will-the-new-franco-german-treaty-revive-the-eu-or-hold-it-back/>

Euronews. (2017a). Angela Merkel advierte que Europa ya no se puede fiar de EEUU. Disponible en: <https://es.euronews.com/2017/05/30/angela-merkel-advierete-que-europa-ya-no-se-puede-fiar-de-ee-uu>

Euronews. (2017b). Macron presenta en la Sorbona su proyecto para refundar la UE. Disponible en: <https://es.euronews.com/2017/09/26/macron-presenta-en-la-sorbona-su-proyecto-para-refundar-la-ue>

Euronews. (2020). ¿En qué consiste el plan de recuperación acordado por la UE?. Disponible en: <https://es.euronews.com/2020/07/21/en-que-consiste-el-plan-de-recuperacion-acordado-por-la-ue>

- Euronews. (2022a). Francia apuesta por una Europa más fuerte y soberana. Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/01/francia-apuesta-por-una-europa-mas-fuerte-y-soberana>
- Euronews. (2022b). Macron y Scholz han tenido un encuentro para solventar sus diferencias. Disponible en: <https://es.euronews.com/2022/10/26/macron-y-scholz-han-tenido-un-encuentro-para-solventar-sus-diferencias>
- Euronews. (2023). Francia y Alemania, condenados a entenderse 60 años después del tratado del Elíseo. Disponible en: <https://es.euronews.com/2023/01/20/francia-y-alemania-condenados-a-entenderse-60-anos-despues-del-tratado-del-eliseo>
- Europa Ciudadana. (2020). 300 intelectuales piden la refundación de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.europaciudadana.org/300-intelectuales-piden-la-refundacion-de-la-union-europea/>
- Europa Press. (2021). Un comandante iraní advierte a Israel de que será "destruido" si "comete un error" y ataca a Irán. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-comandante-irani-advierte-israel-sera-destruido-si-comete-error-ataca-iran-20211111134016.html>
- European Commission. (2019). Transatlantic Trade and Investment Partnership. Disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>
- Euskal Irrati Telebista. (2018). La UE y EE.UU. alcanzan un acuerdo para poner fin a la guerra comercial. Disponible en: <https://www.eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/5753623/acuerdo-union-europea-estados-unidos-evitar-guerra-comercial/>
- Expansión. (2023). Francia y Alemania cierran un acuerdo sobre la reforma del Pacto de Estabilidad. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/2023/12/20/658233b9468aeb46038b459b.html>

- Fernández, N. (2003). La política exterior y la proyección externa de la unión Europea: Impacto de los trabajos de la Convención Europea. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), enero-marzo 2003, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Núm. 119.
- Fernández, R. (2014, 18 de marzo). Putin firma la anexión de Crimea a Rusia. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html
- Financial Times. (2017). EU Sets Timetable For Tighter Military Co-operation, en Clingendael Institute. (2018). Trump's Impact on European Security Policy Options in a Post-Western World. Documento PDF. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-01/Report_Trumps_Impact_on_European_Security.pdf
- Financial Tribune. (2023). JCPOA Revival Technically, Diplomatically Possible. Disponible en: <https://financialtribune.com/articles/national/118024/jcpoa-revival-technically-diplomatically-possible>
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 4. P. 392.
- Fondo Monetario Internacional. (2019). Informe: Perspectivas de la Economía Mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>
- Forbes. (2017). Europa considera a Trump una amenaza externa. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/europa-considera-a-trump-una-amenaza-externa/>
- Forbes. (2019). INSTEX, A New Channel To Bypass U.S. Sanctions And Trade With Iran. Disponible en:

<https://www.forbes.com/sites/annalisagirardi/2019/04/09/instex-a-new-channel-to-bypass-u-s-sanctions-and-trade-with-iran/#70a7bf80270f>

France 24. (2018). Estados Unidos retira apoyo de 300 millones de dólares a Pakistán. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20180903-retira-apoyo-eeuu-pakistan>

France 24. (2020). Historia breve de la tensa relación entre Estados Unidos e Irán. Disponible en: <https://www.france24.com/es/historia/20200116-historia-breve-de-la-tensa-relaci%C3%B3n-entre-estados-unidos-e-ir%C3%A1n>

Galeano, V. (2019). TEORIA DE LAS RR II (Barbé, Salomón) Resumen. Disponible en: https://www.academia.edu/37003723/TEORIA_DE_LAS_RR_II_Barbe_Salomon_Resumen.

Garduño, M. (2020). La cuestión nuclear iraní revisitada: tensiones, sanciones y negociaciones en torno al Plan de Acción Integral Conjunto de 2015. Estudios de Asia y África, Vol. 55, Núm. 1 (171). Pp. 5-42.

Garrido, V. (2018). La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump. Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. 34. Pp. 371-396. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27424/22873>

Gil Pecharromán, J. (2017). Historia de la Integración Europea. Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid, septiembre de 2017, España, Edición digital.

Gilpin, R. (1981). War and change in world politics. Cambridge University Press.

Giumelli, F., Hoffmann, F. y Książczaková, A. (2021). The when, what, where and why of European Union sanctions. European Security. Vol. 30, Num. 1. Pp. 1-23, en Cardwell, P. y Moret, E. (2023). The EU, sanctions and regional leadership. European Security 2023, Vol. 32, Num. 1. Pp. 1–21. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>

- Glaser, B. (2018, 5 de junio). Estados Unidos, aférrate a tus aliados. Los necesitarás. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/06/05/opinion/us-allies-china-g7-canada-tariffs.html>
- Gobierno de España. (2019). Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Estados Unidos. Disponible en: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/america/Paginas/estados-unidos.aspx>
- Gobierno de España. (2020). Foreign trade, Trade Policy, Comunidad de Estados Independientes: Rusia. Disponible en: <http://www.comercio.gob.es/en/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/europa/cei/pages/rusia.aspx>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017). National Security Strategy. Documento PDF. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Gómez, C. (2020). Las esperanzas frustradas del Acuerdo nuclear con Irán cinco años después. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200714-iran-acuerdo-nuclear-eeuu-sanciones>
- Gratius, S. (2017). Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 270 Disponible en: <https://nuso.org/articulo/europa-america-latina-retos-regionales-y-globales-compartidos/>
- Guimón, P. (2018, 3 de marzo). El exespía ruso Sergei Skripal y su hija fueron envenenados con un agente nervioso. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/07/actualidad/1520444630_644665.html

- Hörber, T. (2006). Los cimientos de Europa: ideas de integración europea en Francia, Alemania y Gran Bretaña en la década de 1950. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haas, E. (1958). The Uniting of Europe. United States. University of Notre Dame Press.
- Hall, P. (2016). La crisis del euro y el futuro de la integración Europea, en La búsqueda de Europa. Visiones en contraste, Madrid, BBVA. Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/la-crisis-del-euro-y-el-futuro-de-la-integracion-europea/>
- Hastedt, G. (2003). American Foreign Policy, Past, Present!, Future, Nueva Jersey, Prentice Hall. Pp. 32-34 en Morandé, J. (2005). Estados Unidos y la Unión Europea en el siglo XXI. Fundamentos y alcances de una unidad y diversidad. Estudios Internacionales, Vol. 38, Núm. 149. Pp. 51-6.
- Henley J. (2020, 2 de enero). Can Merkel and Macron get Franco-German relations back on track? *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/02/can-merkel-and-macron-get-franco-german-relations-back-on-track>
- Herrero de la Fuente, A. (2008). La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa. Anuario de Derecho Europeo. España. Universidad de Sevilla.
- Hoffman, S. (2003). US-European Relations. International Affairs, Vol. 79, Núm. 5. P. 1030 en Morandé, J. (2005). Estados Unidos y la Unión Europea en el siglo XXI. Fundamentos y alcances de una unidad y diversidad. Estudios Internacionales, Vol. 38, Núm. 149. Pp. 51-6.
- Holsti, K. (1967). International Politics. A Framework for Analysis. Eaglewood Cliffs. Nueva Jersey.
- Ikeda, D. (s. f.). Literato. Disponible en: <https://www.literato.es/p/MTA3NzE0/>

- Infobae. (2021). Quién es Olaf Scholz, el nuevo canciller alemán que tiene la durísima tarea de reemplazar a Angela Merkel. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/11/24/quien-es-olaf-scholz-el-nuevo-canciller-aleman-que-tiene-la-durisima-tarea-de-reemplazar-a-angela-merkel/>
- Infobae. (2022). La operación militar rusa contra Georgia en 2008, ¿un antecedente de la actual invasión a Ucrania? Disponible en: <https://www.infobae.com/def/2022/03/05/la-operacion-militar-rusa-contra-georgia-en-2008-un-antecedente-de-la-actual-invasion-a-ucrania/>
- Instituto de Investigación de Medios de Medio Oriente. (2015). La Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de la ONU referente a Siria: La comunidad Internacional suaviza su postura sobre el régimen de Assad. Disponible en: <https://www2.memri.org/espanol/la-resolucion-2254-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-referente-a-siria-la-comunidad-internacional-suaviza-su-postura-sobre-el-regimen-de-assad/9830>
- International Crisis Group. (2020). Watch List 2020. Documento PDF. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/watch-list-2020>
- IRNA. (2023). Unión Europea: Se ha acelerado la cooperación entre Irán y la AIEA. *Agencia de Noticias de la República Islámica*. Disponible en: <https://es.irna.ir/news/85105673/Uni%C3%B3n-Europea-Se-ha-acelerado-la-cooperaci%C3%B3n-entre-Ir%C3%A1n-y-la>
- Jackson, R. y Sørensen, G. (2010). *International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press.
- Jepperson, R., Wendt, A. y Katzenstein, P. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security, en *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York. Columbia University Press.
- Judt, T. (2005). *Postguerra: Una historia de Europa desde 1945*. Editorial Taurus.

- Karns, M. y Mingst, K. (2004). *International Organizations*. Colorado. Lynne Rienner Publishers. Pp. 3-21.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. Nueva York. Harper Collins Publishers.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Nueva York. M. E. Sharpe.
- Kohl, H. (1992). Discurso ante la Universidad de Oxford. Disponible en: <https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/hay-que-enterrar-a-la-extrema-derecha-europea-bajo-millones-de-votos-%C2%A1ahora/ar-AABkzLF>
- Krotz, U. (2015). *History and Foreign Policy in France and Germany*. Palgrave Macmillan.
- Lafont, M., Varma, T. y Whitney, N. (2018). Eyes tight shut. European attitudes toward nuclear deterrence. Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, en Lahoz, D. (2023). TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme. *Revista Análisis Político Jurídico*, Vol. 5, Núm. 9. Pp. 1-23.
- Lahoz, D. (2023). TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme. *Revista Análisis Político Jurídico*, Vol. 5, Núm. 9. Pp. 1-23.
- La Nación. (2018). Angela Merkel: “La época en la que podíamos confiar en EE.UU. se acabó”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/angela-merkel-la-epoca-en-la-que-podiamos-confiar-en-eeuu-se-acabo-nid2133634>
- La Nación. (2020a). ¿Puede la muerte de Qassem Soleimani desencadenar una tercera guerra mundial? Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/puede-muerte-qasem-soleimani-desencadenar-tercera-guerra-nid2321480>

- La Nación. (2020b). Tensión total en Medio Oriente: Irán atacó tropas de EE.UU. en Irak. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/iran-anuncio-ataco-blancos-militares-estadounidenses-irak-nid2321905>
- La Razón. (2017). Trump restablece restricciones a viajes a Cuba y veta comercial con militares. Disponible en: <https://www.la-razon.com/lr-article/trump-restablece-restricciones-a-viajes-a-cuba-y-veta-comercial-con-militares/>
- Lascuráin, J. (2016). De qué hablamos cuando hablamos de populismo. FundéuRAE. Disponible en: <https://www.fundeu.es/noticia/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-populismo/>
- La Vanguardia. (2016b). Secuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20160910/41221650695/secuencia-de-los-atentados-terroristas-del-11-de-septiembre-de-2001.html>
- La Vanguardia. (2018a). La UE salva el acuerdo nuclear con Irán pese a las sanciones de Trump. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180925/452025007965/ue-acuerdo-nuclear-iran-sanciones-trump.html>
- La Vanguardia. (2018b). Trump arremete contra la UE y dice que se creó para "aprovecharse" de EE.UU. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180429/443104762376/trump-arremete-contra-union-europea-aprovecharse-eeuu.html>
- La Vanguardia. (2019a). Macron afirma que la OTAN está en “muerte cerebral” tras la retirada de Estados Unidos. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191107/471443349907/macron-otan-muerte-cerebral-retirada-eeuu.html>

- La Vanguardia. (2019b). Trump amenaza a Europa. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190218/46529066742/trump-amenaza-a-europa.html>
- Lebow, R. (2008). Identity and International Relations. *International Relations*, Vol. 22, Núm. 4.
- López, J. (2003). La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en la Europa Oriental: crónica de una inacción anunciada. *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, 2003-2004, Núm. 45/46.
- López-Vallejo, M. (2016). Gobernanza global, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 473-491.
- Lundestad, G. (2003). *The United States and Western Europe since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*: Oxford University Press. Nueva York.
- Macron, E. (2018). "Puede que al presidente estadounidense no le importe estar aislado, pero a nosotros tampoco nos importa firmar un acuerdo de seis países si es necesario. Porque estos 6 países representan valores, representan un mercado económico que tiene el peso de la historia detrás y que ahora es una verdadera fuerza internacional.". 7 de junio de 2018. Disponible en: https://x.com/EmmanuelMacron/status/1004812693348511751?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1004812693348511751%7Ctwgr%5E4cd1173d25b1920f4451eb44ad4b8f9e1bc8b057%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fcnn.espanol.cnn.com%2F2018%2F06%2F08%2Ftrump-se-saltara-las-reuniones-sobre-cambio-climatico-en-el-g7-tras-una-discusion-en-twitter-con-macron-y-trudeau%2F
- Malagón, P. (2018, 26 de julio). La propuesta de Trump deja en evidencia a la UE: en Europa es más caro importar mercancías. *Libre Mercado*. Disponible en:

<https://www.libremercado.com/2018-07-26/la-propuesta-de-trump-deja-en-evidencia-a-la-ue-en-europa-es-mas-carro-importar-mercancias-1276622576/>

Maquiavelo, N. (1987). *El Príncipe*. Porrúa. México.

Martínez, J. (2018, 23 de marzo). Trump sustituye al general McMaster por un halcón de la era Bush. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/22/estados_unidos/1521757760_209595.html

Martínez, M. (2018). La Organización del Tratado del Atlántico Norte y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 13, Núm. 2. Pp. 123-151. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v13n2/1909-3063-ries-13-02-00123.pdf>

Mazzucelli, C. (1997). Francia y Alemania en Maastricht: política y negociaciones para crear la Unión Europea/Colette Mazzucelli en Hodge, C. (ed.) *Cuestiones contemporáneas de la política europea Serie*, vol. 3. Biblioteca de referencia de ciencias sociales de Garland; Vol. 1084. Garland Publishing, Inc.

McCarthy, N. (2017). Poll: Most Americans support the 2015 Iran nuclear deal. *Forbes*, en Garduño, M. (2020). La cuestión nuclear iraní revisitada: tensiones, sanciones y negociaciones en torno al Plan de Acción Integral Conjunto de 2015. *Estudios de Asia y África*, Vol. 55, Núm. 1 (171). P. 28.

McGuire, S. y Smith, M. (2008). European Integration, Transatlantic Relations and the United States since 1945 en *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena*. Nueva York. Palgrave Macmillan. Pp. 6-35.

Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York. W. W. Norton.

- Meissner K. (2023). ¿Cómo sancionar las irregularidades internacionales? El diseño de medidas restrictivas de la UE. *La Revisión de las Organizaciones Internacionales*, Vol. 18, Num. 1, Pp. 61-85.
- Milenio. (2020). Inicia la era T-MEC... TLCAN 'se despide' tras 26 años en vigor. Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/t-mec-entra-vigor-1-julio-mexico-26-anos-tlcan>
- Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. (2019). All Parties Reiterate to Safeguard and Implement the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Iranian Nuclear Issue. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3296_664550/3298_664554/201903/t20190308_576167.html
- Mingst, K. (2009). Guerra y Conflicto en Fundamentos de las Relaciones Internacionales, Colección Estudios Internacionales, CIDE. Pp. 352-367.
- Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores. Gobierno de Francia. (2020). El Tratado del Elíseo en 5 preguntas. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/alemania/francia-y-alemania/tratado-del-eliseo/article/el-tratado-del-eliseo-en-5-preguntas>
- Misión Diplomática de los Estados Unidos en la Unión Europea. (2019). Historia previa de los Estados Unidos y la Unión Europea. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20180918194731/https://useu.usmission.gov/our-relationship/policy-history/key-u-s-eu-agreements/>
- Misión Diplomática de los Estados Unidos en la Unión Europea. (2020). History of the U.S. and the EU en The U.S.-EU Partnership. Disponible en: <https://useu.usmission.gov/our-relationship/policy-history/io/>
- Morales, J. (2006). Las relaciones de la Unión Europea con los Estados Unidos y Rusia. Situación actual y perspectivas en Ministerio de Defensa. (2006). Cuadernos de estrategia. Dedicado a: Seguridad y Defensa en Europa: Implicaciones

Estratégicas. España. Ministerio de Defensa: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Núm. 133. Pp. 178-220.

Morales, R. (2018, 3 de septiembre). Trump amenaza a su Congreso con terminar TLCAN. *El Economista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Trump-amenaza-a-su-Congreso-con-terminar-TLCAN-20180903-0003.html>

Morandé, J. (2005). Estados Unidos y la Unión Europa en el siglo XXI. Fundamentos y alcances de una unidad y diversidad. *Estudios Internacionales*, Vol. 38, Núm. 149. Pp. 51-6.

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

Morgherini, F. (2019). Conferencia Magistral: Unión Europea y América Latina: Aliados naturales ante retos globales. Discurso presentado el 11 de septiembre en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.

Mourlon-Druol, E. (2017). Rethinking Franco-German relations: a historical perspective. *Policy Contribution*. Issue Num. 29. Bruegel.

Mowle, T. (2004). The United States and the European Union: On the brink of the transatlantic rift? en *Allies at odds? The United States and the European Union*. Nueva York. Palgrave Macmillan. Pp. 1-15.

Mueller, B. (2020). What is Brexit? and what happens next? *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/world/europe/what-is-brexit.html>

Naranjo, J. (2019). África da el primer paso para impulsar un mercado común. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/29/actualidad/1559148296_723458.html

National Geographic. (2023). Ensayos nucleares en Corea del Norte: ¿Qué sabemos? ¿Qué debemos esperar? Disponible en: <https://www.nationalgeographic.es/historia/ensayos-nucleares-en-corea-del-norte-que-sabemos-que-debemos-esperar>

Navarro, B. (2016, 9 de noviembre). La victoria de Donald Trump, un duro despertar para Europa. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20161109/411715847317/donald-trump-presidente-estados-unidos-europa.html>

Negro, S. (2013). Estudio sobre la Unión Europea, punto III de la Estructura Institucional de la Unión Europea. Derecho de la Integración, Manual, Tacuari, Buenos Aires. Pp. 277-298.

Notiamérica. (2020). UE.- Bruselas se vuelca en relanzar las relaciones con África y comenzará a definir la agenda este jueves en Etiopía. Disponible en: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-ue-bruselas-vuelca-relanzar-relaciones-africa-comenzara-definir-agenda-jueves-etiofia-20200225184618.html>

Nye, J. (2004). Soft Power. The Means to success in world politics. Nueva York, Public Affairs. Pp. 4-5 en Morandé, J. (2005). Estados Unidos y la Unión Europea en el siglo XXI. Fundamentos y alcances de una unidad y diversidad. Estudios Internacionales, Vol. 38, Núm. 149. Pp. 51- 66.

NYT. (2016). A historic number of electors defected, and most were supposed to vote for Clinton. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2016/12/19/us/elections/electoral-college-results.html?_r=0&mtrref=en.wikipedia.org&gwh=B815A4E8D4B7AB4BB3461FDC7385C13D&gwt=pay&assetType=PAYWALL

NYT. (2018). Escalating Clash With Canada, Trump Is Isolated Before North Korea Meeting. *The New York Times*. Disponible en:

<https://www.nytimes.com/2018/06/10/us/politics/trump-trudeau-summit-g7-north-korea.html>

NYT. (2019). Are France and Germany breaking up? *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/02/25/opinion/macron-merkel.html>

NYT. (2020). Trump, Venezuela y la lucha contra un autócrata. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/11/01/espanol/trump-venezuela-maduro.html>

NYT. (2022). Invasión a Ucrania: cómo atacó Rusia y qué pasa ahora. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/02/24/espanol/rusia-ucrania-ataque.html>

Ocampo, J. (2015). Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Siglo veintiuno editores.

OECD. (2020). Rusia. *The Observatory of Economic Complexity*. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/country/rus/>

Office of The United States Trade Representative. (2020). European Union. Disponible en: <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>

Organización de los Estados Americanos. (2020). Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/GSP/GSP_Schemes_s.ASP

Organización Mundial de la Salud. (2020a). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Organización Mundial de la Salud. (2020b). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

Organización Mundial del Comercio. (2020). Los principios del sistema de comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2017). Activos con América Latina y el Caribe. Documento PDF. Disponible en: <http://www.oecd.org/latin-america/Activos-con-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2019). OCDE y la Federación Rusa. Disponible en: <https://www.oecd.org/russia/oecd-and-the-russian-federation/>

Ortega, J. (2004). Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder, Núm. 49. Pp. 69-80 en Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol No. 29.

OTAN. (2022). Tratado fundacional. *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm

Pani, E. (2016). Historia mínima de Estados Unidos de América. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos.

Parlamento Europeo. (2018). Iniciativa de disuasión europea: la garantía de seguridad transatlántica. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625117](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625117)

Parlamento Europeo. (2019a). Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Rusia. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>

Parlamento Europeo. (2019b). Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. Ficha técnica. Documento PDF.

Parlamento Europeo. (2019c). Tratado de Niza. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>

Parlamento Europeo. (2020a). Las relaciones transatlánticas: los Estados Unidos y Canadá. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/174/las-relaciones-transatlanticas-los-estados-unidos-y-canada>

Parlamento Europeo. (2020b). Protección de los derechos fundamentales en la Unión. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>

Parlamento Europeo. (2020c). Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (no ratificado). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>

Peleg, I. (2018). El legado de la política exterior de George W. Bush: ir más allá del neoconservadurismo. Routledge: Taylor and Francis group.

Pérez, S. (2021). La crisis nuclear iraní. Trabajo final de grado. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información. Sección departamental de Relaciones Internacionales e Historia Global.

Política Exterior. (2018). Acuerdo nuclear con Irán: consecuencias de la ruptura. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/acuerdo-nuclear-iran-consecuencias-la-ruptura/>

Powaski, R. (2019). Ideals, Interests, and U.S. Foreign Policy from George H. W. Bush to Donald Trump. eBook. Palgrave Macmillan.

- Prado, J. (2006). La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 302-303, 600-622.
- Prado, J. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 17, Num. 33. Pp. 65-93. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003
- Prado, J. (2015a). La cooperación internacional para el desarrollo: Acciones, desafíos y tendencias. Universidad Complutense de Madrid. Catarata.
- Prado, J. (2015b). La cooperación internacional para el desarrollo de México: Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales UNAM*, Vol. 59, Núm. 222.
- Prado, J. (2016). El Liberalismo institucional, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 367-386.
- Prado, J. y Ochoa, L. (2009). El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Frente a la securitización y crisis económica global. *Revista Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 105, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Presidencia de Francia. (2017). Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>
- Putman, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Politica*, Vol. 18, Núm. 36. Pp. 147-174.

- Real Academia Española. (2020). Europeísmo. Disponible en: <https://dle.rae.es/europe%C3%ADsmo>
- Reforma. (2018). Enfrenta Trump aislado cumbre de G7. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1413926&md5=8eb9690be9eaca9a0a5802ac97889565&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Reus-Smit, C. (2001). Constructivism, en Theories of International Relations. Scott Burchill et al. (eds.). Nueva York. Palgrave Mcmillan.
- Reus-Smit, C. (2004). American Power and World Order. Cambridge, Polity.
- Reuters. (2023). La UE mantiene medidas restrictivas contra Irán bajo el régimen de sanciones de no proliferación tras el 18 de octubre. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/eu-maintains-restrictive-measures-against-iran-under-non-proliferation-sanctions-2023-10-17/>
- Reuters en El Financiero. (2018). EU prepara nuevas sanciones contra Rusia por su apoyo a Siria. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/tropas-de-eu-se-quedaran-en-siria-dice-embajadora-ante-la-onu/>
- Robinson, M. (1994). Will Political Conditionality Work?. IDS Bulletin, Vol. 24, Brighton en Prado, J. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. Perfiles latinoamericanos, Vol. 17, Núm. 33. Pp. 65-93. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003
- Ruptly. 26 de septiembre de 2017. LIVE: Macron unveils his plan for Europe at the Sorbonne in Paris. [Video]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=U45dCUGbFqs&t=2130s>
- Rusia Today. (2018). Fin del acuerdo nuclear con Irán: ¿Qué consecuencias habrá tras la retirada de EE.UU. del JCPOA? Disponible en:

<https://actualidad.rt.com/actualidad/270884-fin-acuerdo-nuclear-iran-consecuencias-eeuu>

Sørensen, G. (2001). *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*. Londres. Palgrave Macmillan.

Salmón, E. y Rosales, P. (2014). Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Num 73. Pp. 185-204.

Sanahuja, J. (2018). La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Documento PDF. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-28960/WP%2001%20final.pdf>

Sánchez, B. (2001). La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, España*, Núm. 5. Pp. 821-834.

Sandoval, M. (2012). Análisis teórico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. *Revistas UNAM*. Documento PDF.

Schiavon, J. (2016). La teoría de la interdependencia, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 387-402.

Schuman, R. (1950). Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950. Disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2015). Joint Comprehensive Plan of Action, Vienna, 14 July 2015. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2019a). ““En un mundo de cambios acelerados, está claro que nuestra cooperación es ahora más importante que nunca. Asia y Europa se necesitan mutuamente”. Lea el discurso completo de apertura de @JosepBorrellF en la 14ª Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de @AsiaEuropeMtg #ASEMFMM14 @SpainMFA <https://europa.eu/!cc46Bt>”. 16 de diciembre. Disponible en: https://twitter.com/eu_eas/status/1206524015566872576

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2019b). Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) - hoja informativa. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020a). ASEAN and the EU. Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/asia/906/asean-and-eu_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020b). Asia-Europe Meeting (ASEM). Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/asia/2051/asia-europe-meeting-asem_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020c). European Neighbourhood Policy (ENP). Disponible en: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020d). Latin American and the Caribbean. Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/latin-america-caribbean/331/latin-america-and-caribbean_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020e). Middle East and North Africa (MENA). Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/middle-east-north-africa-mena/336/middle-east-and-north-africa-mena_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020f). Middle East Peace process. Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/middle-east-north-africa-mena/337/middle-east-peace-process_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020g). Syria: IV Brussels Conference on Supporting the Future of Syria and the Region. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/75709/syria-iv-brussels-conference-supporting-future-syria-and-region_en

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020h). UE en el mundo. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

Smith, J. (2019, marzo). The EU-US relationship is in crisis. *The German Times*. Disponible en: <http://www.german-times.com/the-eu-us-relationship-is-in-crisis/>

Snow, S. (2017, 17 de diciembre). US plans \$200 million buildup of European air bases flanking Russia. *AirForceTimes*. Disponible en: <https://www.airforcetimes.com/flashpoints/2017/12/17/us-plans-200-million-buildup-of-european-air-bases-flanking-russia/>

Solana, J. (2015). La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual. La búsqueda de Europa. Visiones en contraste. Madrid, BBVA.

Sputnik News. (2020). Irán califica de buena señal la primera transacción a través de INSTEX. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/economia/202004061091021591-iran-califica-de-buena-senal-la-primera-transaccion-a-traves-de-instex/>

The Associated Press. (2018). Trump despide a secretario de Estado Tillerson. Disponible en: <https://apnews.com/article/5bbde5c893734a3db17193e679ed2baa>

The Associated Press. (2023). Corea del Norte hace su primer lanzamiento en meses de un misil balístico de largo alcance. Disponible en: <https://apnews.com/world-news/general-news-6aaf0a7d8d215560ce73cfd9d4a7809>

The White House. (2018). Memorando presidencial del 8 de mayo de 2018: “Ceasing United States Participation in the Joint Comprehensive Plan of Action and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon”. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/>

Tratado de Ámsterdam. (1997). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Tratado de Lisboa. (2007). Diario Oficial de la Unión Europea.

Tratado de Maastricht. (1992). Consejo de las Comunidades Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas.

Tratado de Niza. (2001). Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. (2004). Diario Oficial de la Unión Europea.

Trump, D. (2018a). "The European Union is coming to Washington tomorrow to negotiate a deal on Trade. I have an idea for them. Both the U.S. and the E.U. drop all Tariffs, Barriers and Subsidies! That would finally be called Free Market and Fair Trade! Hope they do it, we are ready - but they won't!". 24 de julio. Disponible en: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1021909900941815809?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1021909900941815809&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.libremercado.com%2F2018-07-26%2Fla-propuesta-de-trump-deja-en-evidencia-a-la-ue-en-europa-es-mas-carro-importar-mercancias-1276622576%2F

Trump, D. (2018b). “Russia vows to shoot down any and all missiles fired at Syria. Get ready Russia, because they will be coming, nice and new and “smart!” You

shouldn't be partners with a Gas Killing Animal who kills his people and enjoys it!". 11 de abril. Disponible en: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/984022625440747520>

Trump, D. (2019). "La Organización Mundial del Comercio considera que los subsidios de la Unión Europea a Airbus han impactado negativamente a los Estados Unidos, que ahora impondrán aranceles a 11 mil millones de dólares de productos de la UE. La UE se ha aprovechado de Estados Unidos en el comercio durante muchos años. Pronto se detendrá!". 9 de abril. Disponible en: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1115578769518018560?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1115578769518018560&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eleconomista.com.mx%2Finternacionales%2FTrump-amenaza-a-la-UE-con-nuevos-aranceles-si-no-cesa-ayuda-a-Airbus-20190409-0065.html

Tucker, R. (1977). *The inequality of Nations*. Nueva York. Basic Books.

U. S. Department of State. (2015). Joint comprehensive plan of action [comunicado de prensa del 14 de julio de 2015], en Garduño, M. (2020). La cuestión nuclear iraní revisitada: tensiones, sanciones y negociaciones en torno al Plan de Acción Integral Conjunto de 2015. *Estudios de Asia y África*. Vol. 55, Núm. 1 (171). P. 23.

U. S. Department of State. (2018). *After the Deal: A New Iran Strategy* [comunicado de prensa del 21 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/>

U. S. Department of The Treasury. (2018a). Executive Order 13846, Documentos Presidenciales, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran. *Registro Federal*, Vol. 83, Núm. 152. Disponible en; https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/08062018_iran_eo.pdf

U. S. Department of The Treasury. (2018b). *Registro Federal, Rules and Regulations, Iranian Transactions and Sanctions Regulations*, Vol. 83, Núm. 214. Pp. 55269-

55271. Disponible en: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fr83_55269.pdf

UK Government. (2023). The 10 INSTEX shareholder states have decided to liquidate INSTEX due to continued obstruction from Iran: E3 statement. <https://www.gov.uk/government/news/the-10-instex-shareholder-states-have-decided-to-liquidate-instex-due-to-continued-obstruction-from-iran>

Unión Europea. (2009). El Tratado de Lisboa. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf

Unión Europea. (2019). Pioneros de la Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_es

Unión Europea. (2020a): La historia de la Unión Europea: 1999. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_es

Unión Europea. (2020b). Nueva ampliación. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2000-2009_es

United Nations Climate Change. (2020). ¿Qué es el Acuerdo de París? Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

Universidad de Oxford (1995). El Informe de la Comisión sobre Gobernanza Global. *Comisión de Gobernanza Global, Nuestro Vecindario Global*.

UpM. (2020). ¿Quiénes somos? Unión por el Mediterráneo. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/>

Valero, C. (2016, 25 de abril). Obama pide a Europa que se involucre más en la lucha contra el Estado Islámico. *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/04/25/571e1192468aeb661b8b4593.html>

- Velasco, M. (2011). Análisis teórico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. *Revista Relaciones de Internacionales de la UNAM*, Núm. 110. Pp. 139-158.
- Velázquez, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior. *Revista Mexicana del Caribe*, Universidad de Quintana Roo, Vol. 9, Núm. 18. Pp. 57-127.
- Velázquez, R. y González, S. (2016). Realismo clásico, en Schiavon, J., Sletza, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.). (2016). *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXII: Interpretaciones críticas desde México*. AMEI, BUAP, CIDE, COLSAN, UABC, UANL y UPAEP. 2da. edición. Pp. 251-266.
- Villalba, A. (2010). El Tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa, en *Panorama Estratégico 2009/2010*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. España.
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Núm. 127, enero-abril. Pp. 135-149.
- Vox. (2016). La Asociación Transpacífico, explicada. Disponible en: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2016/7/25/18076450/trans-pacific-partnership>
- Waltz, K. (1954). *El hombre, el Estado y la guerra*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1ra. edición, 2007.
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Editado en 1988.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, Vol. 25, Núm.1.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, Vol. 20, Núm. 1.

World Bank. (2010). FIRST for Sustainability. Energía renovable en Oriente Medio y Norte de África. International Finance Group. Disponible en: <https://firstforsustainability.org/es/opportunities/environmental-business-opportunities-by-type/renewable-energy/renewable-energy-in-middle-east-and-north-africa/>

Xinhua News Agency. (2019). Canciller chino insta a países de Asia y Europa a poner ejemplo en defensa de multilateralismo. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2019-12/17/c_138636024.htm

Yubero, B. (2018). Acuerdo nuclear con Irán: consecuencias de la ruptura. Política Exterior. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/acuerdo-nuclear-iran-consecuencias-la-ruptura/>