



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La fragmentación de la política exterior europea

Análisis del impacto en la gestión del conflicto de Chipre

Estudiante: **Elisa González Martínez**

Director: Javier Gil

Madrid, Junio 2021

Resumen

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) es el marco normativo que regula las relaciones exteriores de los Estados Miembros (EM). El desarrollo de esta política es un proceso histórico paralelo al de la integración europea, y por lo tanto, uno no se puede entender sin el otro. La importancia de desarrollar una política exterior de manera conjunta, se pone de manifiesto especialmente después de la Guerra de los Balcanes durante la década de los 90. Los EM, que fueron incapaces de gestionar de manera efectiva una de las peores crisis de la historia europea, se ven en la necesidad de reforzar el marco normativo común, así como de crear nuevas instituciones capaces de armonizar los objetivos individuales de los veintisiete miembros y defender los intereses comunes de la Unión. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2007, los EM se comprometieron a conducir sus relaciones exteriores de una manera coordinada, teniendo siempre en cuenta los intereses estratégicos de la Unión. El Tratado de Lisboa (2007) incluyó una serie de reformas que tenían como objetivo dotar de una mayor coherencia a la PESC. Sin embargo, las diferentes crisis vividas en Europa durante las últimas décadas, como la crisis de los refugiados o el conflicto de Chipre, han puesto de manifiesto las limitaciones de la PESC, ya que es un marco normativo basado principalmente en la voluntariedad de los EM. A pesar de los últimos esfuerzos por reforzar y armonizar la política exterior común, este trabajo pretende demostrar que los EM y la UE aún tienen mucho camino por recorrer. A través del análisis de un caso concreto, el conflicto de Chipre, este trabajo pretende demostrar que la fragmentación de la PESC, tiene un impacto en la comunidad internacional y en la propia comunidad europea.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior, PESC, Chipre y Turquía.

Abstract

The Common Foreign and Security Policy of the European Union (CFSP) is the legal framework that regulates the external relations of the Member States (MS). The development of this policy is a historical process parallel to that of European integration, and therefore, one cannot be understood without the other. The importance of developing a common foreign policy is especially noticeable after the Balkan War during the 1990s. MS, which were unable to effectively manage one of the worst crises in European history, found necessary to strengthen the common regulatory framework and to create new institutions capable of harmonizing the individual objectives of the 27 members while defending the common

interests of the Union. Since the adoption of the Lisbon Treaty in 2009, the MS have committed themselves to conduct their external relations in a coordinated manner, always taking into account the strategic interests of the Union. The Lisbon Treaty (2007) included a series of reforms aimed at making the CFSP more coherent. However, the different crises experienced in Europe during the last decades, such as the refugee crisis or the Cyprus conflict, have highlighted the limitations of the CFSP, as it is a regulatory framework based mainly on the voluntariness of MS. Despite recent efforts to strengthen and harmonize the common foreign policy, this paper aims to demonstrate that MS and the EU still have a long way to go. Through the analysis of a case study, the Cyprus conflict, this paper aims to demonstrate that the fragmentation of the CFSP has an impact on the international community as well as on the European community itself.

Key words: European Union, foreign policy, CFSP, Cyprus and Turkey.

Índice

Resumen	2
a) Finalidad y Motivos	5
b) Estado de la Cuestión.....	5
Evolución Histórica de la Política Exterior	5
La Singularidad de la UE.....	10
La Política Exterior en los Tratados:	11
Dimensiones de la Política Exterior Europea: PESC y PCSD	13
Actores e Instituciones	17
c) Marco teórico	20
¿Qué es la Política Exterior?.....	20
El Proceso de Integración como Catalizador del Desarrollo de la Política Exterior	22
d) Objetivos, Hipótesis y Preguntas de la Investigación.....	24
e) Metodología.....	25
f) Estudio de Caso: La cuestión de Chipre	27
Contexto Histórico.....	27
Intentos de Resolver el Conflicto.....	31
El Conflicto en la Actualidad	33
El Papel de la Unión Europea	35
g) Conclusiones	40
Referencias	42

a) Finalidad y Motivos

Con este trabajo se trata de explicar la actual política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC). Para comprender la actual situación de la política exterior en Europa este trabajo plantea, en primer lugar, un análisis histórico desde los orígenes de la política exterior de la Unión Europea hasta la actualidad, donde se analicen los principales tratados o reformas por los que se vincula a los estados miembros, así como un análisis estructural que comprenda los actores y organismos encargados de dirigir dicha política. En último lugar, a través del análisis de un caso particular, este trabajo pretende identificar las principales fortalezas y debilidades de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, y como estas afectan en el desarrollo del conflicto de Chipre. Las dimensiones del conflicto analizadas abarcan desde el impacto de las diferentes estrategias europeas en función del estadio de desarrollo de la PESC y el impacto de la fragmentación de la política exterior europea en uno de los principales actores del conflicto: Turquía.

b) Estado de la Cuestión

Evolución Histórica de la Política Exterior

La política exterior de la Unión Europea tiene su origen en los años 50, de manera paralela y como consecuencia natural del proceso de integración (Tortosa, 2005). Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, los estados europeos, debilitados por el conflicto, se ven en la necesidad de unirse con el objetivo de reconstruir Europa en un escenario internacional inestable (Wiener y Diez, 2009). La Guerra Fría aceleró el proceso de integración de los estados europeos, que vieron una oportunidad de crecimiento a través de la unión en tres ámbitos claves: la unión política, la militar o de defensa y la económica. El éxito de la unión económica se reflejó en la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y desplazó temporalmente a los ámbitos militares y políticos a un segundo plano. Sin embargo, la integración económica es un fenómeno que no se puede aislar y como resultado se impuso también en otras áreas. La política exterior y de seguridad común europea es un proceso paralelo al proceso de integración económica y política de la Unión Europea (UE) (Del Hierro, 2005).

A pesar de no tener un papel protagonista durante las primeras décadas del proyecto europeo, la integración en el ámbito de seguridad y defensa se ha perseguido desde los primeros

días de la CECA, a través de diferentes acuerdos como el Tratado de Dunkerque (1947), el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (1950), o el Plan Fouchet (1961) (Burgess, 2000). Estos fueron los primeros intentos de coordinar y armonizar la voluntad de los estados para relacionarse con los actores internacionales en consonancia con los intereses de todos los Estados Miembros (EM) (Lozano y Pascual, 2017). Sin embargo, todos estos acuerdos fracasaron por varios factores contextuales: la debilidad de los estados europeos que tras dos guerras mundiales se mostraban reticentes ante la idea de cooperación; el papel de Estados Unidos como potencia global, e impulsor de la recuperación europea durante Guerra Fría, además de los vínculos que los EM mantenían con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). De hecho, esta fuerte vinculación en materia de defensa con Estados Unidos se considera una de las principales causas del desarrollo tardío y fragmentado de la política exterior y de seguridad en Europa, que se dilata durante décadas desde la creación de la CECA hasta la actualidad (Del Hierro Lacea, 2005). A continuación se presenta una evolución histórica de la política exterior y de seguridad de la UE a través de una revisión de los principales avances en la materia según se fueron adoptando en los diferentes tratados de la Unión Europea.

Hasta que en 1993 entrase en vigor el Tratado de Maastricht, la UE no tenía un papel oficial en los asuntos exteriores de los Estados Miembros (EM) y no podía hablar en nombre de ellos de manera oficial (Bindi y Angelescu, 2012). La idea de desarrollar una política exterior y de seguridad común (PESC) se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht (1992) y a través de este, se establece un marco legislativo en base una estructura de pilares como explican Keleukeire y Delreux (2014): el primer pilar, es el llamado de la “Comunidad Europea”, es decir, un pilar basado las políticas comunes regidas por la lógica supranacional; el segundo, recogería por primera vez una política exterior formal y común para todos EM, conocida como la PESC; por último, el tercer pilar regularía la cooperación judicial entre los EM. Respecto al segundo pilar, la Unión tenía como objetivo definir y aplicar una política exterior y de seguridad común a través de métodos intergubernamentales, es decir, por unanimidad de los EM. Sin embargo, los Estados deberían apoyar esta política activamente y sin reservas, con un espíritu de lealtad y solidaridad mutua.(Sokolska, 2021). El Tratado de Maastrich (1992) estableció que los objetivos de esta política exterior común serían los siguientes:

Salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; reforzar la seguridad de la Unión por todos los medios; promover la cooperación internacional; desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. (EUR-Lex, s.f.-a)

El Tratado de Maastricht (1992) vinculó a los EM para desarrollar una política exterior común y, por primera vez, permitió que la UE hablase con una sola voz (James, 2015). Sin embargo, la PESC no presenta un esquema unitario: las diferentes dimensiones de la política exterior (económica, de seguridad o política) se distribuyeron entre el primer y segundo pilar, como por ejemplo, el caso del comercio exterior y la cooperación que formaban parte del primer pilar, o la gestión de las fronteras y las migraciones que quedaron recogidas en el tercer pilar (Bindi y Angelescu, 2012). Al mismo tiempo, los EM fueron reticentes a la hora de crear una PESC fuerte y dotarla de los instrumentos e instituciones necesarios, ya que muchos EM lo percibieron como una pérdida de soberanía (Tortosa, 2005). Esta debilidad estructural de la PESC quedó demostrada durante la guerra de Bosnia y también en la cuestión de Chipre, ya que ambas fueron testigos de como los EM fueron incapaces de gestionar una guerra en su propio territorio (Del Hierro, 2005). A raíz de estas experiencias, se trató de reforzar la PESC a través de nuevas modificaciones incluidas en los Tratados de Ámsterdam (1999) y Niza (2001). Los cambios introducidos por el Tratado de Ámsterdam (1997), pretendían dotar a la PESC de mayor coherencia y fuerza institucional, para ello, se creó el puesto de Alto Representante (AR) para la UE, capaz de representar al Consejo Europeo en el extranjero (Keukeleire y Delreux, 2014). Los EM, a través del Consejo Europeo se comprometieron a desarrollar la capacidad de emprender acciones militares independientes, una política que fue llevada a cabo por el Alto Representante en el lo que se constituyó como el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (Meijer y Wyss, 2019). A su vez, se creó un mecanismo de coordinación de las políticas de los EM y el método comunitario se comenzó a aplicar a algunos ámbitos importantes que hasta entonces pertenecían al tercer pilar, como fueron: el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil (James, 2005).

En 2003, el Consejo Europeo presentó por primera vez una serie de principios y objetivos comunes donde se recogieron los intereses de la UE como un único actor. El documento titulado como Estrategia Europea de Seguridad (2003) que fue redactado por el entonces Alto Representante de la UE, Javier Solana. En este documento se identificaron las principales amenazas a la seguridad de la UE y sus objetivos estratégicos. Por primera vez los aspectos internos y externos de la seguridad se presentaron como interrelacionados (Consejo Europeo, 2003). Entre las principales amenazas identificadas estaban el terrorismo, los conflictos regionales o el crimen organizado. Para hacer frente a dichas amenazas se propone una coordinación en las respuestas y actuaciones de los EM antes de que se produzca la crisis. En la Estrategia Europea de Seguridad (2003) se establecieron los parámetros a través de los cuales había que construir y trabajar por la seguridad en la vecindad de la UE: “A la Unión le interesa que los países de nuestras fronteras estén bien gobernados. Nuestra tarea es promover un anillo de países bien gobernados al este de la Unión Europea y a orillas del Mediterráneo con los que podamos disfrutar de relaciones estrechas y de cooperación.” (Consejo Europeo, 2003)

A partir de este momento, el principal objetivo en materia de política exterior para la UE sería desarrollar un orden internacional basado en el multilateralismo, la democracia y las instituciones internacionales (Tortosa, 2005). Por último, en el Tratado de Lisboa (2007) se introducen grandes cambios en la PESC (Bindi y Angelescu, 2012). En primer lugar a través del tratado de Lisboa (2007) se eliminan los tres pilares establecidos en Maastrich (1992) y se reúnen todas las dimensiones de la política exterior de la UE y se organizan bajo un marco común, la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Respecto a la seguridad y defensa de la UE, el Tratado de Lisboa (2007) introduce pocas modificaciones, de hecho la más significativa será renombrar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que pasó a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (Keukeleire y Delreux, 2014). En segundo lugar el Tratado de Lisboa (2007) introdujo uno de los principales avances en el desarrollo de una política exterior común: El artículo 47 del Tratado de Lisboa (2007) otorgó personalidad jurídica a la UE, lo que permitió que la UE se presentase como una entidad política independiente que representa a los EM en terceros países y en algunas organizaciones internacionales (Lozano y Pascual, 2017). Otro de los cambios más importantes fue la combinación de las funciones del Alto Representante y del entonces Comisario de Asuntos Exteriores para crear un único puesto conocido como el Alto Representante de la Unión para

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) (Bindi y Angelescu, 2012). Asimismo, se creó un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para reunir a las diferentes misiones diplomáticas de los EM bajo la autoridad del Alto Representante, cuyo principal objetivo es el de *dirigir las relaciones diplomáticas de la UE* (Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE], s.f.). A su vez, en el Tratado de Lisboa (2007), se incluye una cláusula de solidaridad que vincula a los Estados Miembros a prestar asistencia a cualquier Estado Miembro que sea víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural (Lozano y Pascual, 2017). Por último, a través de Lisboa (2007) se concedieron poderes en materia de política exterior para el Parlamento Europeo a través, principalmente, de la actividad parlamentaria y el control presupuestario (Legrand, 2020).

En 2016 la entonces AR, Federica Mogherini, con la aprobación del Consejo de la UE, redactó la Estrategia Global para la Política Exterior de la Unión Europea (2016) (Consejo Europeo, 2016b). En este documento se describía una UE amenazada por el terrorismo, el cambio climático, el crecimiento económico y las tensiones políticas en regiones como Asia, África y Oriente Medio. Los objetivos identificados en la Estrategia Global para la Política Exterior de la Unión Europea (Consejo Europeo, 2016b) fueron: mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa frente a las amenazas previamente enumeradas, resiliencia estatal y social en la vecindad: África y Europa Central y del Este. En consonancia con los objetivos identificados, la estrategia adoptada por el Consejo se centró en la debilidad de los países vecinos y la ayuda que estos necesitaban para estabilizarse. Todo esto se llevaría a cabo mediante de un *enfoque integrado de los conflictos* a través del cual, la seguridad de los civiles sería el principal objetivo (Consejo Europeo, 2016b). Por último se hizo especial hincapié en la prevención, respuesta y estabilización. En definitiva, se pretendía *evitar la retirada prematura cuando estalle una nueva crisis* con el fin de establecer órdenes regionales cooperativos basados en la buena gobernanza, el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. (Sanahuja, 2018)

En noviembre de 2020, la Comisión Europea presentó la nueva Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (2020). Esta nueva línea de acción que se contempla hasta el año 2025, tiene como objetivo *proteger a todos en la UE y fomentar el modo de vida europeo* (Comisión Europea, s.f.-c). La estrategia se perfila como un instrumento para mejorar la seguridad de Europa a través de cuatro pilares: un entorno de seguridad que resista al paso del

tiempo; hacer frente a las amenazas cambiantes; proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada; y la creación de un ecosistema de seguridad sólido (Comisión Europea, s.f.-d) . Como novedad se aprecia una prudencia extrema sobre la idea de que la UE puede transformar el mundo o su vecindad ya que en esta nueva estrategia no se recogen políticas de vecindad, sino que centra la acción en el espacio europeo exclusivamente. Además, por primera vez en la historia de la UE, ha sido la Comisión Europea la encargada de redactar las estrategias de seguridad.

La Singularidad de la UE

La Unión Europea es una de las mayores curiosidades políticas de la actualidad (Wiener y Diez, 2009). Desde mediados de los años 50 los estados europeos, enemigos históricos, comenzaron un proyecto común que se ha mantenido durante 70 años. Si bien fueron muy diversas las razones que han llevado a los diferentes estados a unirse al proyecto europeo, el resultado será el mismo para todos: pasar a formar parte de un nuevo ente político aún por definir (Haas, 1961) . La Unión Europea es un ente político difícil de categorizar, ya que en la actualidad, la UE concentra menos poderes que los de un estado federal: no hay una constitución común que regule las diferentes competencias federales, ni tampoco dispone de un ejército común. Sin embargo, la UE ejerce en la actualidad más control sobre sus estados miembros que una organización internacional clásica ya que tenemos una moneda y un mercado común, así como sistema político común basado en diferentes instituciones comunitarias, un territorio físico común y políticas comunes como puede ser el espacio Schengen (Burgess, 2000). Por último, tampoco se podría considerar a la UE como una organización intergubernamental, ya que entre sus miembros se observa más integración que en cualquier organización internacional. (Bindi & Angelescu, 2012) En definitiva y como resultado de una sucesión de tratados internacionales entre estados soberanos, la UE tiene un sistema político con procedimientos, instituciones y legislación comunes que vinculan a los EM.

Respecto al sistema de toma de decisiones de la UE en materia de política exterior, la UE toma decisiones de forma colectiva que son válidas para todos sus miembros, sin embargo, los procedimientos a seguir en la toma de decisiones varían según el ámbito del que se trate, esto resulta en una naturaleza dual de la UE y en consecuencia para su política exterior (Keukeleire y Delreux, 2014). La UE ejerce una autoridad supranacional en determinadas áreas

comunitarizadas como son sus relaciones comerciales exteriores. Esta autoridad supranacional se ejerce a través de las diferentes instituciones europeas donde se gobierna siguiendo el principio de mayoría cualificada que aplicaría a todos los EM por igual. Sin embargo, la UE actúa como autoridad intergubernamental en los demás ámbitos de la política exterior, como pueden ser la seguridad y la defensa. En la lógica intergubernamental las decisiones no se toman por mayoría sino por unanimidad, y afectarían a los miembros solamente si todos ellos están de acuerdo (Legrand, 2020).

La Política Exterior en los Tratados:

Los principios que rigen la política exterior europea quedan recogidos en los dos principales tratados de la Unión Europea: El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En estos tratados queda recogida una división entre los diferentes ámbitos de la política exterior europea. Por una parte, los aspectos económicos, es decir, las relaciones económicas exteriores y su impacto en la comunidad internacional, quedan bajo la competencia de la UE según están recogidos en la Sección 5ª del TFUE en los art. 205 a 222 (incluyendo entre otros, el comercio internacional, la cooperación al desarrollo, los tratados comerciales internacionales, las relaciones con otras organizaciones internacionales o la adopción de sanciones) y se rigen por la lógica supranacional, es decir, pertenecen a las competencias comunitarias (Lozano y Pascual, 2017, EUR-Lex, s.f.-b). Por el contrario, el resto de ámbitos que conforman la política exterior, como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), quedan recogidos en la Sección 2ª del Capítulo 2, Título V del TUE, arts. 42 a 46 , y son reconocidos como una parte integrante de la PESC (Legrand, 2020, EUR-Lex, s.f.-c).

El principal testigo en el desarrollo de la política exterior europea es el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión como se establece en el artículo 47 del TUE (EUR-Lex, s.f.-c) . La personalidad jurídica garantiza a la UE el poder de conducirse como un actor internacional legítimo, capaz de participar en acuerdos internacionales y en organizaciones internacionales (Lozano y Pascual, 2017). Los principios orientadores mediante los cuales se dirige la acción exterior están recogidos en el art. 21.1 del TUE:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los

derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. (EUR-Lex, s.f.-b)

Respecto a los objetivos de la acción exterior, estos quedan expuestos en el art. 21.2 del TUE:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial. (EUR-Lex, s.f.-c)

El artículo 22 del TUE regula los procedimientos relacionados con la política exterior europea, establece el papel del Consejo Europeo que es el encargado de definir los intereses y objetivos estratégicos de la UE. A su vez se introducen las figuras de Presidente permanente del Consejo Europeo, Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, que velan en conjunto por la coherencia de la actuación exterior de la UE entre los EM (EUR-Lex, s.f.-c). Por último, el art. 27 del TUE define al Servicio de Acción Exterior como la institución encargada de conducir la representación de la UE en el mundo según el mandato del AR y el Consejo Europeo (EUR-Lex, s.f.-c).

Dimensiones de la Política Exterior Europea: PESC y PCSD

La política exterior de la UE destaca por su complejidad y su fragmentación (Keukeleire y Delreux, 2014). Como todas las demás políticas comunes de la UE, esta ha evolucionado gradualmente, a través de la superposición de normas y organismos, en vez de proponer un diseño coherente y racional (Haas, 1961). Para analizar las dimensiones de la política exterior europea es necesario conocer primero el funcionamiento de la UE, en lo que a política exterior se refiere, así como el de las instituciones encargadas de dirigir las relaciones exteriores de la UE. En la política exterior de la UE convergen gran número de actores a diferentes niveles de decisión; en la UE hay una gobernanza multinivel a la que se suman numerosos procedimientos y reglamentos (Domínguez, 2012). A esa complejidad en el funcionamiento se suma la escasez de capacidades dentro de las instituciones de la UE ya que los estados se niegan a ceder soberanía en el ámbito de la seguridad y defensa, lo que se relaciona directamente con el desarrollo de una política exterior común integrada (Wiener y Diez, 2009). En la actualidad la política exterior europea está fragmentada en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La Política Exterior y de Seguridad Común fue establecida a través del Tratado de Maastricht de 1992 (Legrand, 2020). Es la plataforma principal para desarrollar y aplicar la dimensión diplomática de la UE. Esta política está bajo el dominio del Consejo Europeo, la dinámica intergubernamental y el principio de unanimidad. Es una política dependiente de la voluntad de los Estados miembros ya que está basada en contribuciones voluntarias de los Estados miembros, pues la UE no posee capacidad propia de gestión de crisis militar o civil (Meijer y Wyss, 2019).

El Art. 24.1 del TUE recoge que:

La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común que pueda conducir a una defensa común. (EUR-Lex, s.f.-c)

La denominación "común" dentro del nombre de esta política europea puede ser engañosa, ya que se ha utilizado para expresar una competencia exclusiva de las instituciones de la UE en otras políticas como puede ser la Política Comercial Común de la UE, sin embargo, en el caso de la política exterior, esta competencia es exclusiva de los Estados miembros. A continuación se presentan dos extractos de las declaraciones relativas a la PESC que se recogieron en el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental C326/337 que fueron aprobadas por todos los EM, e incluidas en el Tratado de Lisboa (2007):

Declaración 13:

La PESC no afecta a las responsabilidades de los Estados miembros, tal y como existen actualmente, para la formulación y dirección de su política exterior ni de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.

Declaración 14:

La PESC no afectará a la base jurídica, las responsabilidades y las competencias actuales de cada Estado miembro en relación con la formulación y dirección de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Según lo recogido en las Declaraciones 13 y 14 la PESC no podrá competir con las decisiones individuales de cada EM ya que no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, y según lo establecido en el art. 24.3 del TUE:

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la acción de la Unión en este ámbito. Los Estados miembros colaborarán para reforzar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda menoscabar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. El Consejo y el Alto Representante velarán por el respeto de estos principios. (EUR-Lex, s.f.-c)

Según lo recogido en el art. 31.1 del TUE, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad las decisiones en materia de política exterior. Sin embargo, el TUE contempla en el art. 31.2

ciertas excepciones por las cuales se podría aplicar la dinámica comunitaria a la toma de decisiones del Consejo:

- una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22;
- una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante;
- cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión. (EUR-Lex, s.f.-c)

Si un miembro del Consejo declara que, por razones vitales y explícitas de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que deba tomarse por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará, en coordinación con el Estado miembro afectado, encontrar una solución aceptable para éste. Si no se encuentra dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida por unanimidad (Legrand, 2020).

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Fue establecida a principios de la década de 2000 con el Tratado de Ámsterdam (1999) y formalizada mediante el Tratado de Lisboa adoptado en 2009. A través de esta política se armonizan las operaciones militares y civiles para la gestión de crisis tras la experiencia en la guerra de los Balcanes en los años 90 (Bindi y Angelescu, 2012). En consecuencia, a principios de la década de los 2000 hay un impulso para la consolidación de un nuevo marco común de defensa a través del cual se garantice el mantenimiento de la paz, así como la prevención de conflictos, lo que reforzaría la seguridad internacional (Keukeleire y Delreux, 2014). De nuevo, el adjetivo "común" es engañoso para denominar esta política europea. Según lo recogido en el art. 42.1 del TUE:

La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios

civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. (EUR-Lex, s.f.-b)

De nuevo, no se proporcionan unas capacidades o instituciones comunes para la defensa del territorio de la UE por lo que, muchos Estados Miembros se apoyan en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) para esta cuestión. Como reflejo de esta realidad se recoge en el art. 42.3 del TUE que:

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco. (EUR-Lex, s.f.-c)

Para la mayoría de los Estados miembros, la PCSD debe ser complementaria y apoyar a la OTAN, no competir con ella ya que, debido a la falta de capacidades comunes esta no sería efectiva en operaciones de defensa a gran escala (Lozano y Pascual, 2017). Esto hace que la cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE) sea menos efectiva ya que compite directamente con el principio de solidaridad de la OTAN recogido en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (1949). Según las disposiciones del art. 43.1 del TUE las misiones típicas de la PCSD son:

Actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. (EUR-Lex, s.f.-c)

Respecto a las capacidades necesarias para conducir cualquier tipo de acción exterior, como las que recoge el art. 43.1, el art. 44.1 del TUE establece que:

En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (EUR-Lex, s.f.-c)

Se concluye por lo tanto que no hay capacidades comunes de la UE, la PESC depende de los Estados miembros en cuanto a medios militares y civiles, de forma voluntaria y no todos los Estados se comprometen por igual como se recoge en el último artículo. Entre las principales limitaciones de la PESC destacan: su naturaleza declaratoria más que funcional ya que está basada en normas vagas y cuenta con instrumentos operativos limitados (Keukeleire y Delreux, 2014) y la fragmentación de sus diferentes dimensiones en la arquitectura de la UE (Lozano y Pascual, 2017).

Actores e Instituciones

Respecto a los actores involucrados en el desarrollo y conducción de la política exterior europea destacan:

El Consejo de la Unión Europea

Comúnmente conocido como “el Consejo”, está formado por ministros de cada EM, en función del tema que se vaya a tratar. Los ministros se reúnen para adoptar medidas legislativas y coordinar las políticas de la UE, lo que convierte al Consejo en uno de los principales órganos decisivos de la Unión (Tortosa, 2005). En el caso de debatir sobre la política exterior, se reúne el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante. A pesar de que el Consejo contemple que la toma de decisiones se rige por los principios de mayoría cualificada, en materia de política exterior se necesita la aprobación de todos los EM, es decir, se decide por unanimidad (Consejo de la Unión Europea, s.f.) . Entre sus cometidos principales destacan su responsabilidad legislativa, ya que se necesita su aprobación junto a la del Parlamento para adoptar cualquier propuesta presentada por la Comisión Europea. Igualmente,

en el Consejo se coordinan las políticas de los EM, siendo el desarrollo de la política exterior y de seguridad un elemento clave. Por último, el Consejo aprueba junto al Parlamento Europeo el presupuesto de la Unión, lo cual es clave ya que, aunque no tiene un papel formal en la legislación sobre política migratoria (competencia que pertenece a la Comisión desde el Tratado de Lisboa de (2007), nada se aprueba sin la doble aprobación del Parlamento y el Consejo (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación [MAEC], s. f.).

El Consejo Europeo

Formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE, el presidente del Consejo de la Unión Europea y el presidente de la Comisión Europea. Si se debaten cuestiones de asuntos exteriores también está presente el Alto Representante (Consejo Europeo, s. f.-a). Es el lugar donde se produce la negociación entre los gobiernos de los EM pero a su vez es el lugar donde los gobiernos defienden su propia política exterior nacional (MAEC, s. f.). Además, es el encargado de dar respuesta a los acontecimientos internacionales importantes así como de esbozar las estrategias de seguridad de la Unión (Consejo Europeo, s.f.-a). Sin embargo no es un órgano legislativo, por lo tanto, sus principales responsabilidades se limitan a definir unas estrategias generales, basada en las prioridades de los EM (Tortosa, 2005). Respecto al proceso de toma de decisiones, el Consejo Europeo se rige por el principio de unanimidad a la hora de adoptar cualquier medida, según lo recogido en el art. 31.1 del TUE (EUR-Lex, s.f.-c). Es importante destacar que en las votaciones no participan ninguno de los representantes de las instituciones europeas, ni el presidente del Consejo de la UE ni el de la Comisión, quedando el poder de decisión exclusivamente en manos de los EM (Consejo Europeo, s. f.-b).

Comisión Europea

La Comisión Europea, está formada por 27 comisarios, uno por cada EM. Es el órgano encargado de proponer leyes, asignar los fondos europeos, velar por el cumplimiento de la legislación en cada EM y finalmente, representar a la UE ante la comunidad internacional, lo que le permite llevar a cabo negociaciones con terceros Estados en nombre de la UE (Comisión Europea, s.f.-b) . A pesar de que formalmente está excluido de la PESC y la PESD, ya que ambas pertenecen a la dimensión intergubernamental de las instituciones europeas, la Comisión participa en cuestiones relacionadas con la acción exterior como pueden ser la aplicación y financiación de las decisiones adoptadas por otro órgano como por ejemplo, el Consejo

Europeo. Además, la participación de la Comisión europea en la política exterior se ve reflejada en el conocido como “doble sombrero” del Alto Representante (MAEC, s. f.).

Los Comisarios más implicados en la política exterior son las carteras de: Mercado Interior (debido a la competencia exclusiva de la UE en materia comercial, es el encargado de proponer la financiación de los planes de seguridad y defensa), Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo (relativo a la seguridad o migración entre otros), Asociaciones Internacionales (Cooperación Internacional) y Vecindad y ampliación (relaciones con los estados vecinos, como por ejemplo Turquía).

Alto Representante

El Alto Representante es el vicepresidente de la Comisión y a su vez el presidente del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE. De esta doble función surge el término “doble sombrero”, ya que el AR sirve de puente entre el Consejo y la Comisión, junto con el Servicio de Acción Exterior (Tortosa, 2005). Según lo recogido en los artículos 31 a 36 del Tratado de Lisboa (2007), el AR dirige la PESC en base a las indicaciones del Consejo, sin embargo, tiene capacidad para presentar propuestas al mismo; coordina las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Comercio; representa a la UE en el exterior, dirige el diálogo con terceros países a través del SEAE; por último, supervisa la coherencia de la acción exterior de la UE a través de la vicepresidencia de la Comisión (SEAE, s. F.-a).

La principal limitación del Alto Representante reside en la naturaleza de su “doble sombrero” ya que tiene que responder ante un órgano intergubernamental (Consejo Europeo) y el otro supranacional (Comisión Europea). Al mismo tiempo que actúa por mandato del Consejo, según los intereses de los EM, es un miembro de la Comisión y como miembro de la Comisión debería ser independiente de los intereses particulares de los EM (Bindi y Angelescu, 2012). Esto se refleja en la capacidad de actuación del AR, que depende completamente del impulso que reciba desde el Consejo ya que, según lo establecido por el Tratado de Lisboa (2007) el AR no tiene posibilidad de tomar posiciones o negociar con terceros si el Consejo no es capaz de acordar una posición por unanimidad (Tortosa, 2005). Además, su papel está en constante competición con otros actores con capacidades en política exterior, como pueden ser el Presidente del Consejo de la UE, la Comisión, y los comisarios con competencias en relaciones exteriores o, los ministros y los gobiernos nacionales (Legrand, 2020).

Servicio Europeo de Acción Exterior

Asiste al AR junto con los representantes diplomáticos de cada Estado y coordina el trabajo de las delegaciones diplomáticas de la UE en el mundo. Su objetivo principal es hacer de la política exterior de la UE un instrumento coherente e integrado que refuerce la presencia de la UE en la escena internacional. Entre sus otros cometidos destaca la colaboración con el personal diplomático de otros países de la UE, la ONU y terceros Estados. Paralelamente, se encarga de la consolidación de la paz y la seguridad a través de la gestión de la PCSD, además de encargarse de las relaciones con los Estados vecinos (Política Europea de Vecindad), en cuestiones de ayuda humanitaria, cambio climático y derechos humanos (Servicio Europeo de Acción Exterior, s.f.-b).

Parlamento Europeo

Es el órgano legislativo de la UE y desempeña tres funciones principalmente: en primer lugar tiene poder de aprobar o rechazar cualquier propuesta legislativa de la Comisión; en segundo lugar supervisa las instituciones de la UE; por último es el encargado de aprobar o rechazar los presupuestos de la UE. Respecto a los acuerdos internacionales, el Parlamento Europeo tiene poder de veto sobre ellos, sin embargo, sólo puede rechazar o aceptar todo el tratado y no tiene poder en durante el proceso de las negociaciones (MAEC, s. f.). En lo relativo a la PESC y la PCSD sólo tiene un papel consultivo, sin embargo, impacta en el desarrollo de la acción exterior a través de cuestiones presupuestarias y la ratificación de acuerdos internacionales ya que tiene el poder de aprobar o rechazar el presupuesto de la UE, por lo que puede anteponerse en ciertos ámbitos de acción exterior, principalmente respecto a la protección de los derechos humanos (Legrand, 2020).

c) Marco teórico

¿Qué es la Política Exterior?

A menudo, los términos de acción exterior y política exterior son utilizados de manera intercambiable. Sin embargo, es importante conocer la diferencia entre ambos conceptos. Según Calduch (1993) la política exterior es:

(...) aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un

Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.

A partir de esta definición, Calduch (1993) señala tres elementos principales. El primero, en lo referente a su carácter estatal. Hay dos requisitos necesarios para poder considerar las acciones exteriores de un actor internacional como política exterior y son: el reconocimiento jurídico internacional y la capacidad política plena y autónoma. El segundo elemento clave es que el autor no diferencia entre la política interior y la política exterior de un Estado, para Calduch (1993), ambas son parte de una misma realidad política. Ambas dimensiones políticas estarían coordinadas por el mismo órgano estatal, el Gobierno, por lo tanto, las únicas diferencias entre política interior y política exterior responderían a los órganos responsables de su elaboración y aplicación y en última instancia, a los destinatarios de dichas políticas. El último elemento clave en la definición de Calduch (1993) es la definición de unos objetivos y los correspondientes medios para lograr dichos objetivos. Finalmente, el autor reflexiona sobre la política exterior de un estado cuando alguno de los elementos anteriormente enumerados está ausente o no se puede garantizar. En particular, Calduch (1993) hace referencia a la falta de capacidad política autónoma por parte de los diferentes órganos de gobierno o a la falta de coordinación entre el proceso de toma de decisiones y las actuaciones de dichos órganos. En este supuesto el autor rechaza el término política exterior y habla de acción exterior, término que reflejaría esa falta de capacidad de decisión plena y autónoma.

Habiendo señalado los principales elementos que definirían la política exterior, el caso de la Unión Europea es particularmente interesante para analizar. En lo referente al primer elemento, el carácter estatal, la UE pese a no ser un Estado, tiene personalidad jurídica desde el Tratado de Lisboa (2007). Respecto a la capacidad política, la plenitud y la autonomía de la Unión Europea, Calduch (1993), entre otros autores¹ considera que la UE no habría obtenido una autonomía completa en lo que a política exterior se considera. El autor reflexiona sobre las limitaciones de la PESC debido a los diferentes niveles de gobernanza, la multitud de actores involucrados y la dinámica intergubernamental bajo la que se rigen los principales actores involucrados. En relación al segundo elemento, la indivisibilidad de la política interna de un Estado y su política exterior, el caso de la Unión Europea no hablaríamos solo de la relación entre la política interna y la externa sino de las 27 políticas nacionales de cada EM y su impacto

¹ Ver también: Meijer y Wyss (2019), Bindi y Angelescu (2012) y Domínguez (2012)

en las relaciones exteriores, todo esto bajo el marco de una política interior y exterior en el nivel comunitario. Según explica Calduch (1993):

La política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del Gobierno, desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional.

Por último y respecto a la definición de unos objetivos comunes, desde principios de la década de los 2000, la UE exige a los EM que redacten y aprueben en conjunto una serie de directrices que establezcan los principales intereses estratégicos de la Unión, así como los objetivos a cumplir y las líneas de acción exterior, las cuales se recogen normalmente bajo el nombre de Estrategias de Seguridad Comunes. Según la teoría de Calduch (1993), no podríamos hablar de política exterior cuando nos referimos a las relaciones que la UE mantiene con otros países u organizaciones internacionales, ya que no presenta todos los elementos previamente identificados, en el caso de la Unión sería más apropiado utilizar el término acción exterior europea.

El Proceso de Integración como Catalizador del Desarrollo de la Política Exterior

Para comprender el proceso de desarrollo de la acción exterior europea hay que comprender primero el proceso por el cual los EM se agrupan bajo un mismo paraguas, las instituciones comunitarias, para presentarse como una Unión: el proceso de integración. Según Haas (1961), el proceso de integración se puede definir como:

(...) el proceso por el cual los actores políticos de distintos entornos nacionales son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes.

Numerosos autores (Haas, 1958; Wiener y Diez, 2009; Burgess, 2020) han reflexionado sobre el proceso de integración europea y como resultado, en la actualidad contamos con una variedad de teorías que nos ayudan a explicar y comprender la particularidad de la naturaleza europea. Este trabajo se centra en el proceso de integración europeo con respecto al desarrollo

de la política exterior a través de dos de las principales teorías de integración europea: el neo funcionalismo y el constructivismo social.

El neo funcionalismo

El neo funcionalismo explica cómo surgió la UE a partir de las ideas de los padres fundadores (Robert Schumann, Jean Monet). Ernst Haas es uno de los autores más relevantes de esta teoría. Para Haas (1961), la UE no es un producto de un diseño racional, sino que la UE surgió como un proceso funcional, es decir, a través de un proceso de prueba y error que llamó *spillover* o desbordamiento. La teoría de Haas (1961) sobre el desbordamiento ayuda a comprender el papel cada vez más importante que juegan actores supranacionales y nacionales en el proyecto de integración. Para Haas, la interacción entre estos actores a la hora de defender sus intereses crea una mayor presión sobre las instituciones que se traduce en una mayor cohesión, lo que favorece mayor integración en las relaciones entre los diferentes actores y las instituciones. Para Haas, (1961) como consecuencia del desbordamiento, la integración europea es un proceso autosuficiente que culminará con la creación de una nueva política con centro en Bruselas.

El constructivismo social

Según el constructivismo la UE destaca por la importancia de los significados y de las ideas y, entiende la integración de la UE como un proceso continuo. La realidad nunca es fija, se construye y está sujeta a cambios (Wiener y Diez, 2009). Para los constructivistas sociales hay dos actores principales: los actores (EM) y el contexto estructural (Instituciones de la UE). Ambos se consideran mutuamente constitutivos, lo que significa que los factores estructurales conforman la forma en que se comportan los actores y viceversa (Wiener y Diez, 2009). Estas estructuras se construyen por las acciones de los actores, y estas estructuras dan forma a los actores y cómo actúan. Gracias a esta teoría se entiende que la integración europea es un proceso que surge de las interacciones entre los EM (actores), y que la manera en que los EM se han relacionado a lo largo de las décadas, produjo estructuras (tratados, instituciones). En consecuencia, los actores jamás podrían ser separados de su contexto ambiental (estructura), y serán las ideas o creencias de los propios actores las que delimiten y modifiquen las estructuras.

El constructivismo social establece que el comportamiento de la UE es normativo, es decir, está basado en la elaboración de normas y políticas comunes, haciendo hincapié en cómo

la cultura y las estructuras sociales influyen en esas políticas (Wiener y Diez, 2009). El constructivismo social se entiende como una teoría que trata de explicar cómo surgen y se desarrollan los entendimientos e identidades colectivas a lo largo de la historia. En esta línea, el constructivismo social entiende la UE como un poder normativo en lugar de un poder duro, un poder basado en las normas, principalmente relacionadas con los derechos humanos, la democracia, el multilateralismo etc. Finalmente, el constructivismo social reflexiona sobre la manera en que se construyen las identidades. En el caso de la UE, estas identidades, como la "Ciudadanía Europea", se desarrollan a través de las ideas, el lenguaje o las norma. Siguiendo esta línea, las identidades son una construcción que puede ser influenciada y modelada (Sommerset, 2005). Esto es de particular importancia ya que según el constructivismo social, los actores no sólo siguen opciones racionales, sino que se guían por su identidad. Esta es la razón por la que muchos estudian la UE como resultado de un discurso, sin embargo, según la teoría del constructivismo social no habría una sola UE, ya que depende de la identidad de cada EM.

d) Objetivos, Hipótesis y Preguntas de la Investigación

Tras un amplio examen de la bibliografía disponible sobre el desarrollo de la política exterior europea y específicamente sobre su papel en el conflicto de Chipre, este estudio tratará de responder a las preguntas: Según la literatura disponible, (i) ¿qué entendemos por política exterior europea? (ii) ¿cómo se implementa la política exterior europea de manera común? (iii) ¿cómo afectó el desarrollo de la política exterior de la Unión Europea en el conflicto de Chipre?

La hipótesis de la autora es que la realidad de la política exterior europea dista mucho de ser verdaderamente común y coherente con las realidades de los 27 EM. Esta descoordinación entre el plano comunitario y el nacional, afecta a las relaciones exteriores tanto de la UE como de los EM. Además, el autor considera que la evolución de la política exterior europea ha sido un factor clave que ha impactado en el desarrollo del conflicto de Chipre. Dado que el caso elegido para el análisis es el caso de Chipre, el presente estudio intentará relacionar los diferentes estadios del desarrollo de la política exterior europea con su impacto en el conflicto de Chipre. A través del razonamiento deductivo, el autor considera que otro factor clave encontrado en la literatura investigada y que ayudará a esbozar el impacto de la política exterior europea en el caso de Chipre es la relación entre Turquía y la Unión Europea.

Los dos objetivos principales de este estudio son (1) proporcionar una visión global de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el marco normativo de la política exterior de la UE y (2) analizar las principales limitaciones de la PESC. Este segundo objetivo se centrará en tres áreas: (1) el origen histórico de la fragmentación de la política exterior europea, (2) el impacto de la fragmentación de la política exterior de la UE en el caso de Chipre (3) la ambigüedad de las relaciones de la UE con Turquía como resultado de una política exterior fragmentada. Para ello, se propone la cuestión de Chipre como caso de estudio a través del cual se analiza el impacto de la política exterior europea en el desarrollo del conflicto y como la UE se relaciona con los principales actores del conflicto.

e) Metodología

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo principal de la autora es explicar el desarrollo histórico de la PESC, para así entender como afectó en sus diferentes estadios a la comunidad internacional, en particular, a su impacto en el conflicto de Chipre. Partiendo de la hipótesis de la autora sobre la fragmentación histórica de la PESC y su impacto en las relaciones exteriores de la UE y los EM, este trabajo presenta un análisis sobre el estudio de caso del conflicto de Chipre. A través de un razonamiento deductivo este trabajo pretende demostrar que la fragmentación en la política exterior europea ha tenido un impacto directo en la gestión de la crisis de Chipre. Basándose en la literatura presentada en el marco teórico, la presente investigación analiza la realidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) ya que, esta es el marco normativo de la política exterior europea. A través de un análisis exhaustivo histórico y legal de la PESC se delimita la vinculación oficial de los EM en materia de política exterior, para comprender mejor sus dimensiones, objetivos y limitaciones, así como su impacto en el caso de Chipre. La metodología responderá a las siguientes preguntas:

- (1) ¿Qué diseño de investigación se ha elegido y por qué?
- (2) ¿Dónde se ha investigado la literatura?
- (3) ¿Qué autores relevantes se han utilizado en el marco teórico y análisis y por qué?
- (4) ¿Por qué se ha elegido Chipre como caso a analizar?

Para este estudio, se encontró la literatura a través de varias bibliotecas y motores de búsqueda online mediante el uso de palabras clave como "política exterior", "Unión Europea", "PESC", "Chipre" y "Turquía". Además, la autora utilizó un sistema de bola de nieve mientras se revisaba la bibliografía existente de otros trabajos, lo que le llevó a encontrar nuevos autores, como por ejemplo, Ker-Lindsay (2011, 2015), Meijer y Wyss (2019).

Para comprender el impacto de la política exterior en la escena internacional, es necesario conocer los diferentes estadios del desarrollo de la PESC. A raíz de un análisis histórico de su evolución, este trabajo analiza el impacto de los actores europeos en uno de los principales conflictos de la Unión Europea: el caso de Chipre. Esto se realizó a través de un análisis de los tratados oficiales y la revisión bibliográfica de autores especializados en política europea, como Bindi y Angelescu (2012) o Tortosa (2005). Finalmente la autora recogió información a través de las propias páginas web de diferentes instituciones europeas debido a la fácil accesibilidad de sus datos. Para proporcionar una visión completa del desarrollo de la política exterior europea, este trabajo presenta las teorías de integración europea a través de diferentes autores como Wiener y Diez (2009), Haas (1958, 1961) o Burgess (2000).

Tras conocer la realidad de la política exterior europea y como se conduce a través de las instituciones comunitarias y los EM, la autora eligió el conflicto de Chipre como caso para analizar. Esta elección se debe a que el de Chipre es un conflicto aún sin resolver, dentro de las propias fronteras de la Unión Europea. A pesar de ser un conflicto que afecta directamente a uno de los EM y estar vigente desde la década de los 70, la Unión Europea ha sido incapaz de abordar el problema de una manera efectiva.

A través de esta metodología el autor pretende responder a la pregunta de investigación: Según la literatura disponible, ¿cómo impacta la fragmentación de la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la resolución del conflicto de Chipre y como afecta a las relaciones con los principales actores involucrados como Turquía? El estudio pretende aplicar los conceptos del marco teórico a un caso concreto y llegar a conclusiones sobre el impacto y limitaciones de una política exterior europea fragmentada.

f) Estudio de Caso: La cuestión de Chipre

Contexto Histórico

La isla de Chipre se encuentra situada en una posición estratégica dentro del mar Mediterráneo. A tan solo pocos kilómetros de las costas de Europa, África y Oriente Medio la isla de Chipre ha sido fuente de disputas desde hace varios siglos. La pequeña isla ha sido atacada, invadida y conquistada desde los tiempos del Imperio Romano hasta que en 1573 pasó a formar parte del imperio Otomano (Sommerset, 2005).

Actualmente hay dos comunidades principales en la isla: la comunidad grecochipriota y la comunidad turcochipriota. Los grecochipriotas conforman la inmensa mayoría en términos de población (alrededor del 78% de la población); sin embargo, los turcochipriotas siempre han tenido una representación suficiente para ser considerados una comunidad importante en la isla (un estimado 18%) (De Waal, 2018). Las disputas que los turcochipriotas y los grecochipriotas mantienen entre sí se reducen al no reconocimiento de la otra parte como legítimos habitantes de la isla. Esta disputa sobre el estatus de la isla condujo a una escalada de tensión entre las dos comunidades que ha desembocado en la partición que la isla mantiene hoy en día. Para entender cómo la isla de Chipre ha llegado a este punto, es importante comprender el trasfondo de cada uno de los principales acontecimientos que han tenido lugar y el papel que desempeñan en la búsqueda de posibles soluciones para el futuro.

A finales del siglo diecinueve, el dominio otomano de la isla de Chipre se veía amenazado por el creciente poder de Rusia, lo que impulsó que Reino Unido tomase el control administrativo de la isla. Este control se hizo efectivo cuando, tras el comienzo de la Primera Guerra Mundial, Reino Unido anexionó la isla de Chipre de manera unilateral sin el reconocimiento del Imperio Otomano. La anexión de la isla a la Corona Británica se hizo efectiva en 1925 (Sommerset, 2005). Durante el mandato británico incrementó la oposición ante los colonos por parte de la población que deseaba lograr su independencia (Ker-Lindsay, 2015). Estos movimientos de oposición se intensificaron durante las décadas de 1940 y 1950 cuando surgen en la isla diferentes organizaciones políticas y guerrillas que actuaban en contra de los colonos británicos. Entre dichas organizaciones destacan dos: La Organización Nacional de Combatientes Chipriotas (EOKA, por sus siglas en griego), una guerrilla que luchaba por la unificación griega (*enosis*) y en segundo lugar, la Organización de Resistencia Turca (TMT, por sus siglas en turco) defensora de los intereses turcos de partición de la isla (*taksim*) (Dodd, 2010).

La mala gestión de Reino Unido sumada a la fragmentación social y a la inestabilidad política y civil que se desató en la isla durante las décadas de 1940 y 1950 empujó a reunirse a todas las partes implicadas en la cuestión de Chipre en las conferencias de Londres y Zúrich (1960) (Ker-Lindsay, 2015). En los tratados de Londres y Zúrich se estableció la independencia de Chipre como un nuevo estado que no podría ser controlado por ninguna de las potencias² que reclamaban la isla (Diez, 2002). En el acuerdo también se contempló la creación de una nueva constitución para Chipre. La constitución de 1960 fue un primer intento de armonizar los intereses de los dos grupos mayoritarios de la isla, *enosis* (la unión entre Grecia y Chipre) y *taksim* (la división de la isla), con el objetivo de prevenir futuras explosiones de violencia entre ambos grupos (Baracani, 2021). Además, para garantizar el futuro y prosperidad de la constitución, se incluyó en los tratados de Londres y Zúrich el concepto de potencia garante, lo que otorgaba a Reino Unido, Grecia y Turquía el derecho a intervenir en el país con el único objetivo de reestablecer las condiciones acordadas en el tratado (Dodd, 2010). Por último, se estableció que el nuevo gobierno estuviese formado por un presidente grecochipriota y un vicepresidente turcochipriota, ambos con poder de veto, lo que en teoría favorecería el dialogo entre las dos comunidades (Sommerset, 2005). Sin embargo, numerosos autores como Demetriou (2004) han argumentado que esta división solo enfatizó las diferencias étnicas sociales y las trasladó al escenario político, lo que sentaría las bases para los conflictos que tendrán lugar en las próximas décadas. La cooperación forzada que se impuso en la mayoría de instituciones políticas resultó un fracaso cuando se combinó con el poder de veto de ambas partes (Sommerset, 2005). La República de Chipre sólo existió durante unos años como un estado funcional, entre los años de 1960 y 1963 (Ker-Lindsay, 2015). La imposibilidad de gobernar en conjunto se hizo real y la política de Chipre quedó fragmentada gracias a los poderes de veto y la imposición por parte de Grecia y Turquía de sus intereses domésticos en la isla (Diez, 2002). A falta de voluntad política y de cooperación en el gobierno, el acuerdo de reparto del poder se rompió en 1963 y a finales de ese mismo año el conflicto retomó un carácter violento que trajo de vuelta la atención internacional (Ker-Lindsay, 2004). Siguieron diez años de división y violencia comunal intermitente (De Waal, 2018). Los estallidos de violencia llevaron a la comunidad internacional a tomar medidas a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Zahedi, 2001). A través de la Resolución 186 del Consejo de Seguridad de la ONU (1964) se estableció el despliegue de una Fuerza de Mantenimiento de la Paz (UNFICYP) y se reconoció a la ONU el papel principal en los esfuerzos de mediación

² Reino Unido, Grecia y Turquía

(Baracani, 2021). Sin embargo, esta fuerza era demasiado pequeña para establecer la paz y garantizar la seguridad en la isla. La UNFICYP estaba compuesta por 7.000 soldados y policías y su mandato era originalmente de tres meses (Sommerset, 2005). Este mandato se prorrogó cada seis meses y aún hoy³ está presente en la isla (Zahedi, 2001).

A los problemas internos del gobierno de Chipre, la falta de voluntad y cooperación política (De Waal, 2018), se suma la situación política de Grecia, donde se estableció una junta militar presidida por George Papadopoulos. En julio de 1974, el gobierno militar de Grecia, que defendía la *enosis*, organizó un golpe de Estado contra el gobierno grecochipriota de Chipre (Asmussen, 2008). Ante el temor de que esto pudiera conducir a una anexión de la isla por parte de Grecia, el gobierno turco ejerció sus derechos como *potencia garante* e invadió Chipre (Sommerset, 2005). Las fuerzas turcas ocuparon un tercio de la isla y establecieron una partición entre el norte y el sur de la isla, a lo largo de una línea de alto el fuego conocida como "Línea Verde" trazada por las fuerzas de la ONU en 1963 (Zahedi, 2001). Unos 165.000 grecochipriotas huyeron o fueron expulsados del norte ocupado por los turcos, y unos 45.000 turcochipriotas abandonaron el sur hacia el norte (Ker-Lindsay, 2015). Ambas comunidades fueron objeto de una limpieza étnica casi total (Tocci, 2003). Tras la intervención de Turquía en la isla, la parte turca obtuvo el control de facto de una enorme zona de la isla. Comprendía el 75% de la costa, el 70% de la zona económica, el 60% de los recursos naturales, el 65% del total de las tierras cultivadas y el 70% de la infraestructura turística (Sommerset, 2005). El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la Resolución 541/83 (1983) en la que se pide a Turquía que retire sus tropas de Chipre. Turquía se niega a hacerlo, a pesar de las repetidas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que exigen lo mismo durante las décadas siguientes (Ker-Lindsay, 2011).

En 1974, los líderes turcochipriotas renombraron el territorio norte de la isla que paso a llamarse Estado Federado Turco de Chipre. Posteriormente, en noviembre de 1983, el líder turcochipriota Rauf Denktas anunció la formación de la República Turca del Norte de Chipre (RTNC) como Estado independiente (BBC News Mundo, 2017a). Turquía lo reconoció, pero la ONU lo declaró ilegítimo en la Resolución 541 (1983) del Consejo de Seguridad (Sommerset, 2005). Todos los países, excepto Turquía, condenaron la invasión y boicotearon cualquier forma de comercio o cooperación con el norte de la isla (Baracani, 2021). Como

³ Revisado en junio de 2021

resultado de ese rechazo internacional, la economía del norte estaba estancada, debido al bajo desarrollo económico el país se apoyaba en una agricultura principalmente de subsistencia (Talbot et. al, 2020). Paralelamente y tras el ataque turco, la junta militar griega colapsó y se restauró el gobierno grecochipriota en 1974 (Somerset, 2005). A partir de ese momento, tanto Grecia como la parte grecochipriota comenzaron a prosperar económicamente. El éxito de la parte sur de Chipre se debió al reconocimiento internacional de su Estado, la República de Chipre (RC). Con una economía basada en el comercio, las inversiones extranjeras y el turismo (Tocci, 2003).

Desde entonces y hasta el día de hoy⁴ la isla de Chipre quedó dividida en dos por una línea de alto al fuego. La partición de la isla se extiende a su capital, Nicosia, que actualmente también está dividida por la famosa Línea Verde, como se puede apreciar en el siguiente mapa:

Figura 1.

Mapa de la partición actual de la isla de Chipre.



Nota. Adaptado de ‘Cómo es vivir en la República Turca del Norte de Chipre, un "país" que nadie reconoce internacionalmente excepto Turquía’, por BBC News Mundo, 2017.

⁴ Consultado en junio de 2021.

Intentos de Resolver el Conflicto

Desde la primera intervención de la ONU en la isla en 1964, se han sucedido varios intentos para resolver el conflicto chipriota sin éxito. La mayoría de estas operaciones tuvieron lugar principalmente en la década de los 90 y estuvieron dirigidas por la ONU, bajo los auspicios de la Unión Europea, quien paralelamente mantenía relaciones comerciales únicamente con el sur de la isla. A pesar de dichos esfuerzos por parte de la comunidad internacional se sucede una década de estancamiento en las negociaciones que empezó a cambiar a finales de la década de 1990, cuando la República de Chipre solicitó la adhesión a la UE (Embajada de la República de Chipre en Madrid, s. f.). En respuesta, Turquía y los turcochipriotas se mantuvieron firmes en que no se podía permitir que esto sucediera, ya que daría a los grecochipriotas el poder de veto sobre el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea (Ker-Lindsay, 2015). Por lo tanto, Ankara advirtió a la UE y al Gobierno de Chipre que cualquier paso para integrar a Chipre en la Unión Europea sería correspondido por Turquía y la TRNC (Sommerset, 2005). Sin embargo, a pesar de las declaraciones turcas, la UE, siguiendo lo establecido en la Estrategia de Seguridad Global de 2003, se negó a cambiar su posición respecto a una posible adhesión de Chipre (Keukeleire y Delreux, 2014). Aunque había una clara preferencia por un Chipre unido dentro la UE, los EM se mantuvieron firmes en la decisión de aceptar a Chipre como miembro incluso cuando no se encontrase una solución a la partición de la isla. Al darse cuenta de que la UE estaba comprometida con la inclusión de Chipre como miembro, a finales de 2001 Rauf Denktas, el líder turcochipriota, propuso retomar las conversaciones con el objetivo de lograr una solución para la división de la isla (BBC News Mundo, 2017a).

En la cumbre de la UE celebrada en Copenhague (2002) se invitó formalmente a Chipre para formalizar su inclusión en la Unión en 2004, siempre que se encontrase una solución a la partición de la isla a principios de la primavera de 2003 (Sommerset, 2005). Si no se producía dicha reunificación, solo la parte grecochipriota de la isla, reconocida internacionalmente, pasaría a formar parte de la UE (Baracani, 2021). Esta postura de la UE, seguía los parámetros establecidos por la Estrategia de Seguridad Global (2003), en relación a la política de vecindad. La UE que pretendía influir en los estados vecinos a través de la expansión de los valores europeos, vio en Chipre una oportunidad de consolidar su posición en el Mediterráneo. Esto se vio reflejado en la propuesta de adhesión de Chipre incluso cuando no se encontrase una solución. En un intento de unificar la isla antes de su entrada en la UE, el entonces Secretario

General de la ONU, Kofi Annan, presentó un plan de paz global para Chipre, el Plan Annan, que contemplaba la creación una federación con dos partes constituyentes, presidida por una presidencia rotatoria. El Plan Annan fue el último esfuerzo de la ONU para unificar Chipre y se encuentra recogido en el Informe S/2004/437 del Secretario General sobre su misión en Chipre (2004). Este nuevo plan invitaba a toda la isla a unirse a la UE, proponía una solución al conflicto de Chipre basada en una federación bizonal y bicomunal. La nueva República Unida de Chipre sería un Estado independiente con un gobierno federal y dos Estados iguales con sus propios parlamentos (Sommerset, 2005). En 2004, se llevaron a cabo dos referéndums paralelos sobre la aceptación del plan de reunificación de la ONU en un último intento de lograr la entrada unida de Chipre en la UE. Los turcochipriotas aprobaron el plan, sin embargo los grecochipriotas lo rechazaron de forma abrumadora (Avgustin, 2020). Los resultados fueron: un 64,99% de la población de la República Turca del Norte de Chipre votó a favor del Plan Annan; por el contrario, en la República de Chipre, un 75,16% de la población votó en contra del Plan Annan (Castiella, 2004). A pesar del rechazo al plan de reunificación, Chipre entró en la UE en mayo de 2004 (Embajada de la República de Chipre en Madrid, s. f.). Aunque la isla seguiría dividida en la práctica, según los términos acordados para la adhesión, y de acuerdo con el derecho internacional, todo el territorio de Chipre es miembro de la Unión Europea (Ker-Lindsay, 2015). A petición del Gobierno de Chipre, la aplicación de la legislación de la UE quedó suspendida en las zonas que no estuviesen bajo su "control efectivo" (Baracani, 2021). A finales de 2004, Turquía aceptó ampliar su acuerdo de unión aduanera con la UE a los 10 nuevos Estados miembros, incluido Chipre (Ker-Lindsay, 2015). No obstante, el Primer Ministro turco declaró que esta decisión no equivalía a un reconocimiento formal de Chipre (BBC News Mundo, 2017a).

En 2008, la ONU reinició las conversaciones de paz entre ambas partes, había grandes expectativas por que se retomasen las conversaciones ya que el un nuevo líder político del gobierno grecochipriota presentaba una actitud más moderada sobre el conflicto (Al Jazeera, 2008). Sin embargo, el estallido de la crisis económica de 2008 no tardó en desbordar la economía del país, fuertemente influenciada por Grecia (Tocci, 2003). Esto retrasó el inicio de nuevas negociaciones hasta febrero de 2015, cuando, con la participación activa de Estados Unidos, se puso en marcha un nuevo proceso de dialogo entre los líderes de la isla. En estas negociaciones, se reafirmó la idea de que la base para una solución definitiva sería la creación de una federación bizonal y bicomunal (Baracani, 2021). Durante los años siguientes se aprecia

un optimismo sin precedentes ya que, en 2016 el presidente Anastasiades y el líder turcochipriota Akinci realizaron el discurso para celebrar el año nuevo juntos en la televisión, lo que reforzó la idea de prosperidad en cuanto al futuro de las conversaciones de reunificación (Reuters, 2017). En 2018, se llegaron a abrir por primera vez pasos a través de la zona de seguridad, la conocida Línea Verde (Castelletti, 2019). Sin embargo, en las últimas negociaciones, auspiciadas por el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, fracasaron de forma abrupta en julio de 2017 (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021a). En las conversaciones se reflejó la complejidad de todas las realidades afectadas tras cinco décadas de separación y la incapacidad de ambas partes de hacer las concesiones necesarias para alcanzar un acuerdo definitivo (Baracani, 2021) Como resultado, la solución bizonal, bicomunal y federal que se buscaba desde hace tiempo para la isla sigue siendo difícil de alcanzar y puede que ya no sea posible, especialmente si se contempla el hallazgo de recursos de gas natural frente a la costa sur de Chipre (Müftüler-Baç, 2017).

El Conflicto en la Actualidad

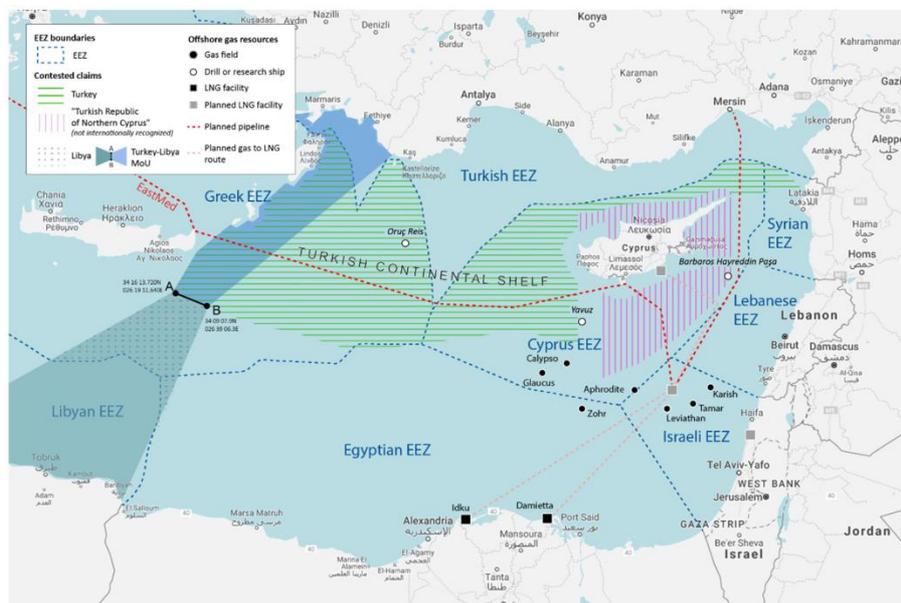
En la actualidad, el principal problema es la invasión de las aguas territoriales chipriotas por parte de barcos turcos, con fines militares y para la extracción de recursos naturales energéticos (Müftüler-Baç, 2017). Turquía ha llegado incluso a utilizar su armada para disuadir a las empresas extranjeras de perforar en las aguas en disputa. El año pasado, los buques de guerra turcos persiguieron a un buque de perforación italiano que operaba frente a Chipre y Ankara. Turquía trató de impedir que un barco italiano perforara frente a la costa chipriota a finales del año 2020 (Sezer y Coskum, 2021). Esto ha provocado una escalada de las tensiones con la UE (Pitchers y Koutsokosta, 2020). Inicialmente, la perspectiva de obtener beneficios de la explotación del gas llevó a la comunidad internacional a pensar que ambas partes buscaran una solución a su conflicto. Sin embargo, estas esperanzas no se han materializado y lejos de acercar una solución ha avivado las tensiones entre las partes afectadas por la disputa de Chipre (Talbot et. al., 2020) .

Desde comienzos del año 2019, el Mediterráneo Oriental ha presenciado dos acontecimientos que tendrán importantes implicaciones geoestratégicas y para el mercado de los recursos energéticos: el descubrimiento de recursos de gas natural frente a la costa sur de Chipre (Sezer y Coskum, 2021), y la creación de un foro regional de la energía en El Cairo en 2019, sin la participación de Turquía (Baracani, 2021). Estos acontecimientos confirman que las cuestiones energéticas desempeñarán un papel más importante en la nueva dinámica

regional y que los actores del Mediterráneo competirán por explotar estos recursos recién descubiertos, entre ellos Chipre, Turquía y la UE (Meijer y Wyss, 2019). La competencia por su explotación ya está creando nuevos conflictos en la región. Una de las principales razones es que Turquía no ha firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) e, insiste por lo tanto en que le corresponde una zona económica exclusiva (ZEE) de 200 millas desde su costa, mientras que afirma que la República de Chipre sólo tiene derecho a una ZEE de 12 millas (Tastan y Kutschka, 2019). Según el artículo 57 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), las aguas territoriales de un país se extienden 12 millas náuticas hacia el mar, pero su ZEE puede extenderse otras 200 millas, donde puede reclamar derechos de pesca, minería y perforación. Cuando la distancia marítima entre dos países es inferior a 424 millas, deben determinar una línea divisoria acordada entre sus ZEE. A continuación se incluye un mapa sobre las delimitaciones de la ZEE según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En este mapa se incluye además la zona reclamada por Turquía.

Figura 2.

Mapa sobre la delimitación de la ZEE en el mar Mediterráneo.



Nota. Adaptado de *Delimitation of the EEZs in the eastern Mediterranean and the Turkey-Libya MoU*, por Parlamento Europeo, 2020, Muratart / Adobe Stock.

La competición por la explotación de los nuevos recursos energéticos se plantea como un gran desafío para la resolución del conflicto de Chipre, que ha visto en los últimos años un

estancamiento en los procesos de negociación. A lo que se suma la posición turca escéptica respecto a la Unión Europea: en junio de 2020, Turquía rechazó una oferta del AR de la Unión Europea, Josep Borrell, para ser el intermediario en las conversaciones entre Chipre y Turquía. Hami Aksoy, portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores turco, dijo que Turquía no reconoce a Chipre como miembro oficial de la Unión Europea y que por lo tanto, el gobierno de la República de Chipre no representa a la isla. De este modo, Turquía nunca se sentará a la mesa con la administración grecochipriota (Sevencan, 2020).

El Papel de la Unión Europea

Hasta 1990 la UE nunca había sido un actor internacional con capacidades significativas, a penas estaba comenzando a desarrollar una política exterior propia que fuese más allá de la de sus EM (Baracani y Calimli, 2016). Sin embargo, una de las dimensiones fundamentales del conflicto de Chipre es el papel que jugó la UE durante el desarrollo del conflicto a partir de la década de 1990, cuando comienza el desarrollo de la política exterior común de la Unión. Durante los años de Maastrich (1992) y la estructura de pilares, los EM fueron reticentes a la hora de desarrollar una política exterior fuerte y dotarla de los instrumentos e instituciones necesarios (Bindi y Angelescu, 2012). La debilidad del sistema quedó demostrada durante el desarrollo del conflicto de Chipre o la guerra de Bosnia, cuando los EM y las instituciones europeas se vieron sobrepasadas y no supieron gestionar las crisis de su propio territorio (Del Hierro, 2005).

Ante la fragilidad del sistema, los líderes europeos han tratado de reformar las instituciones para lograr llevar a cabo una política coherente y efectiva, lo que se vio reflejado en los nuevos tratados como el de Ámsterdam (1999) y Niza (2001). Sin embargo, el cambio más significativo en materia de acción exterior para la UE fue la redacción y aprobación de la Estrategia de Seguridad Global de 2003, unas directrices acordadas por todos los EM dónde se recogían los intereses estratégicos de la Unión. Siguiendo los parámetros establecidos en la Estrategia de Seguridad Global de 2003, se enmarca la adhesión de Chipre a la UE (Dodd, 2010). En esta etapa, los EM estaban comprometidos con la idea de transmitir los valores europeos a los países vecinos, siguiendo la teoría de la paz democrática, como establecía su Política de Vecindad (Legrand, 2020). De acuerdo con los intereses de ampliación de la UE, las negociaciones con la isla se cerraron con éxito en 2002 y en la cumbre de Copenhague se ofreció formalmente al gobierno de Chipre la adhesión en mayo de 2004 (Zervaktis 2004). En

el marco de su política de vecindad, la UE, deseosa por consolidar su posición en el Mediterráneo incluyó a Chipre en la UE a pesar de ser una zona de conflicto. Desde el comienzo del conflicto la UE ha mantenido relaciones con el gobierno sur de la isla, deslegitimizando por completo a una de las partes del conflicto, la zona turcochipriota de Chipre. Las relaciones exclusivas de la UE con el gobierno de la República de Chipre tienen un claro impacto en la comunidad internacional, que se posicionó con la UE, bloqueando cualquier tipo de relación con el norte de la isla, y por ende con Turquía.

Respecto a las relaciones entre el norte de la isla y la UE, son prácticamente inexistentes hasta 2004 ya que la Unión no reconoce el gobierno turcochipriota como legítimo (Del Hierro, 2005). Debido a la entrada de Chipre en la UE en 2004, la Unión lanzó tres iniciativas que ayudarían a integrarlo en el espacio económico europeo: Reglamento de Comercio Directo, Reglamento de Ayuda Financiera y Reglamento de la Línea Verde (Baracani y Calimli, 2016). Siguiendo la teoría de Haas (1963) del neo-funcionalismo, la UE apostó por la integración económica como catalizador del proceso de asimilación total de la zona norte de la isla. Así, las dos primeras iniciativas se lanzaron, a comienzos de 2004, dos días después de los referéndums sobre el Plan Annan y cinco días antes de que la República de Chipre ingresara en la UE (Embajada de la República de Chipre en Madrid, s. f.). En una declaración posterior, el Consejo Europeo expresó que:

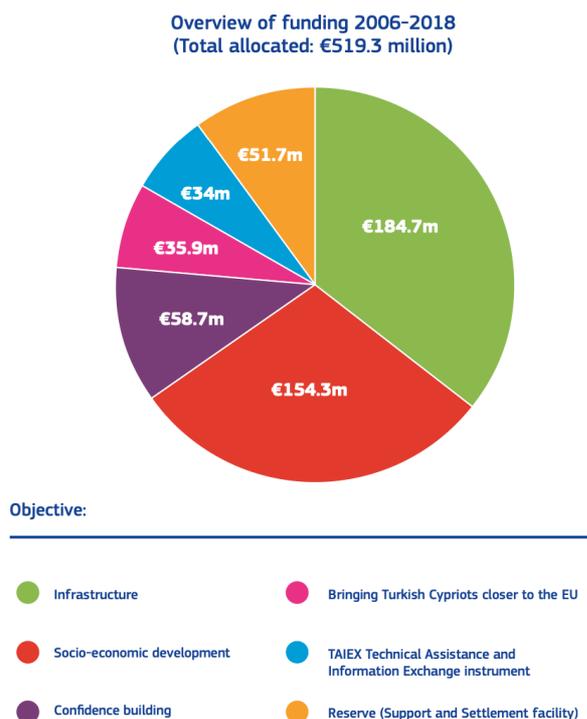
La comunidad turcochipriota ha expresado su claro deseo de tener un futuro dentro de la Unión Europea. El Consejo está decidido a poner fin al aislamiento de la comunidad turcochipriota y a facilitar la reunificación de Chipre fomentando el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota. (Organización de las Naciones Unidas, 2004)

La participación de los turcochipriotas en Bruselas incrementó tras los referéndums. Después de abril de 2004, una delegación del gobierno visita Bruselas con frecuencia, donde participa en las reuniones de los comités en calidad de observador para vigilar las tres legislaciones específicas para la isla. Una de ellas es el comercio directo; la otra es la financiación directa y la tercera es el reglamento de la Línea Verde, todas ellas componen lo que hoy conocemos como Programa de Ayuda a la Comunidad Turcochipriota. Desde su establecimiento en 2006, la UE ha destinado casi medio billón de euros para financiar

programas de ayuda que faciliten la unión de las dos comunidades de la isla. A continuación se muestra un gráfico sobre la distribución de los fondos europeos en la isla.

Figura 3.

Distribución de los fondos europeos del Programa de Ayuda a la Comunidad Turcochipriota.



Nota. Adaptado de *Overview of funding 2006-2008* por Comisión Europea, s.f.-b, *Bringing Cypriot communities closer together*.

En el último informe del Programa de Ayuda a la Comunidad Turcochipriota de 2020⁵ se presentaban los datos de la imagen 3. Sin embargo, se presentan de una manera ambigua y superficial: no se incluyen datos oficiales de quién o qué sectores reciben ayuda, no incluyen datos oficiales de los resultados obtenidos y tampoco se especifica sobre si estas ayudas están dirigidas específicamente a la población del norte de Chipre o a la totalidad de la isla. El informe se centra exclusivamente en narrar una serie de historias personales de individuos que han recibido dichas ayudas.

⁵ Puede consultar el informe completo aquí: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/tcc_aid_programme_green_line_regulation_booklet_en_0.pdf

Como afectan las relaciones entre la UE y Turquía al conflicto de Chipre

Para obtener una visión global de cómo impacta la fragmentación de la política exterior europea en el conflicto de Chipre este trabajo plantea un análisis de la relación de dos de los actores principales de dicho conflicto: La UE y Turquía. Turquía siempre ha mantenido una relación con la Unión Europea de incertidumbre y ambivalencia (Müftüler-Baç, 2017). Las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, que comenzaron en 2005, se estancaron en 2013, en parte debido al contexto socio-político de la época y en parte a los intereses divergentes de los EM de la Unión (Müftüler-Baç, 2017). En 2002, el partido de Erdogan (Partido de la Justicia y el Desarrollo, AKP) llegó al poder y desde entonces se ha mantenido en el gobierno (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación [MAEC], 2021b). Al principio aprobó reformas liberalizadoras que aparentemente cumplían los Criterios de Adhesión de Copenhague. En este contexto, y siguiendo los parámetros de su política de vecindad establecidos en la Estrategia de Seguridad de 2003, la UE decidió abrir las negociaciones de adhesión de Turquía en 2004 (Baracani, 2021). A lo largo de esta primera etapa, el debate académico sobre las relaciones entre la UE y Turquía se enfocó a través del constructivismo social ya que se reflexionaba principalmente sobre si Turquía acabaría convirtiéndose en un Estado miembro y en cómo su adhesión afectaría potencialmente a la dinámica de poder de la UE, la cultura, la estructura institucional, etc. (De Waal, 2018). Si se adhiriese a la UE, Turquía se convertiría en el EM más poblado de la Unión con 83 millones de personas aproximadamente y en el primer Estado predominantemente islámico en ser miembro (MAEC, 2021b). Además, la influencia regional de Turquía en Oriente Medio, el Cáucaso, Asia Central y los Balcanes, se presentaba como una oportunidad para mejorar la posición de la UE en esas zonas, pero por otra parte, reavivaría las tensiones entre Turquía y sus vecinos Grecia y Chipre (Baracani y Calimli, 2016).

Como consecuencia de la deriva autoritaria del gobierno de AKP tras el golpe de Estado fallido de 2016, se desencadenó en Turquía una restricción de los derechos políticos y las libertades civiles (Müftüler-Baç, 2017). Tanto la deriva autoritaria como las dificultades en la UE por la gestión de la llegada de los refugiados sirios cambiaron la dinámica de la relación entre la UE y Turquía en 2016 (Baracani y Calimli, 2016). Como se recoge en las Estrategias de Seguridad Global del 2016, la UE, a partir de ese momento se apostaría por una política de vecindad mucho más moderada a través de la cual ya no se pretende influir a los estados vecinos con el fin de que adopten los valores democráticos europeos, sino que trata principalmente de

la protección y seguridad de los EM ante las nuevas crisis, especialmente la de los refugiados (Hoijtink y Muehlenhoff, 2020). Precisamente en marzo de 2016 se firmó la Declaración UE-Turquía, un acuerdo que externalizó la gestión de los solicitantes de asilo y los refugiados en las fronteras orientales de la UE (Consejo Europeo, 2016a). Paralelamente a los cambios constitucionales aprobados en 2017 que concentraron el poder en manos del presidente, la crisis del pueblo Kurdo atrajo la atención internacional hacia Turquía, cuyo gobierno fue condenado por la comunidad internacional (Talbot et. al., 2020). Turquía, a pesar de su condición de candidato y de las negociaciones de adhesión, nunca adoptó plenamente los criterios de adhesión de la UE, mientras que la UE nunca pareció abrazar plenamente la idea de la adhesión de Turquía (Sanahuja, 2018) . En resumen, la adopción de la nueva estrategia de la Unión Europea en 2016, el establecimiento de acuerdos como la Declaración UE-Turquía y las cumbres bilaterales indican que Turquía ha pasado de ser un país candidato a la adhesión a la UE a un país que parece estar creando un *nuevo tipo de integración institucional con la UE* (Müftüler-Baç, 2017).

En consecuencia, en 2018, la Comisión Europea declaró que las negociaciones de adhesión con Turquía estaban "efectivamente congeladas" (Comisión Europea, 2021). En definitiva, el debate en torno a Turquía ya no gira en torno a su adhesión a la UE, sino sobre como gestionar las estrechas relaciones de dependencia entre la UE y Turquía. Por otro lado los abusos perpetrados hacia Chipre, especialmente en lo referente a la extracción de recursos energéticos en la ZEE de la isla, ponen a la UE en una posición muy difícil, ya que la UE es incapaz de acordar medidas conjuntas para proteger a uno de sus Estados miembros (Grigoriadis, 2021). El conflicto territorial de Chipre muestra la complejidad de las actuales relaciones de la UE con Turquía ya que no hay consenso en la UE sobre cómo actuar ante este problema. Algunos Estados como Chipre o Grecia, más cercanos al problema, esperan una política exterior severa de la UE hacia su vecino (Baracani, 2021). Otros, como Alemania, que comparte profundos lazos con Turquía, prefieren un enfoque más laxo hacia el problema (Müftüler-Baç, 2017). La nueva Estrategia de Seguridad Global (2020) refleja la pasividad de las instituciones hacia uno de los conflictos más importantes de Europa, ya que en estas no se recoge ninguna declaración ni recomendación respecto a como gestionar las relaciones de cada EM con Turquía. De hecho, La nueva Estrategia de Seguridad Global (2020) ni siquiera recoge unas líneas de acción para la Unión en referencia al conflicto de Chipre. La cuestión de Chipre ha puesto en entredicho las relaciones entre la UE y Turquía desde la década de 1970 y

el núcleo del problema aún no se ha resuelto (Hojtink y Muehlenhoff, 2020). La entrada de Chipre en la Unión en 2004 y la posición internacional, reforzada por la UE, de que la República Turca del Norte de Chipre está bajo invasión turca crea un panorama de tensión interminable y que solo se ha visto agravada en los últimos años por las diferentes crisis internacionales y el reciente descubrimiento de reservas de gas en la isla de Chipre.

g) Conclusiones

Al comienzo de esta investigación, sugerimos la idea de que la fragmentación de la política exterior, como consecuencia natural de una integración económica y no política, tiene un impacto directo en las relaciones exteriores de la Unión Europea y sus Estados Miembros. A través del estudio de caso de la isla de Chipre, este trabajo concluye que la Unión Europea nunca ha sido un actor internacional con capacidades significativas ni ha tenido una política exterior propia que vaya más allá de la de sus Estados miembros (Bindi y Angelescu, 2012). Aunque el Tratado de Lisboa de 2007 pretendía cambiar esta situación con nuevas instituciones y una redistribución de las responsabilidades, la UE siguió siendo relativamente débil en su proyección internacional. A pesar de los intentos de fortalecer la PESC y la voluntad por desarrollar una política exterior coherente e integrada como se recoge en las diferentes Estrategias de Seguridad Europeas, la fragilidad del sistema y la falta de voluntad de los EM para actuar han sido factores decisivos para la comunidad internacional desde la década de los 90 con caros ejemplos como la crisis de los Balcanes, la gestión del conflicto de Chipre o la crisis de los refugiados (Lozano y Pascual, 2017). En todas las grandes crisis europeas e internacionales, la UE fue incapaz de actuar de forma uniforme, con una sola voz. Dada su influencia económica internacional y los instrumentos de poder normativo que tiene a su disposición, la inacción de la UE es desconcertante y solo se explica a través de la fragmentación de su política exterior “común” (Tortosa, 2005). Entre las principales limitaciones de la PESC destacan, su naturaleza declaratoria más que funcional ya que se basa en normas vagas y cuenta con instrumentos operativos limitados (Keukeleire y Delreux, 2014). Hay una necesidad de reforzar y clarificar el papel de la AR y del SEAE, ya que de momento sus funciones se limitan a coordinar y armonizar en función de la voluntad de los estados, lo que nos lleva a uno de los puntos clave si se busca una política exterior efectiva y coordinada: la necesidad de que los Estados se comprometan uniformemente. Por último, la PESC no cubre

todos los ámbitos de la política exterior, por ejemplo, no aborda las competencias militares, que tuvieron que ser recogidas en el marco de la PCSD.

Respecto al papel de la Unión Europea en la gestión del conflicto de Chipre, la descoordinación de los EM en los diferentes estadios del desarrollo de la PESC se tradujo en una serie de acciones decididas a reforzar la posición de la UE sin tener en cuenta el impacto que esto podría tener en los EM y los países vecinos. Por lo tanto, el papel de la UE en el desarrollo del conflicto de Chipre solo se entiende si se analiza de manera paralela las relaciones Turquía - EU. La naturaleza cambiante de las relaciones de dos de los actores principales del conflicto tiene una repercusión directa en la isla de Chipre, que además de seguir dividida físicamente por una zona de alto al fuego, ha sido incapaz de encontrar una solución viable para la co-gobernanza de la isla. Tras casi 50 años de conflicto activo en la isla de Chipre, la impasibilidad de la UE ante una de las mayores crisis que ha vivido un EM es inexplicable. A pesar de los esfuerzos de reforzar la PESC y las instituciones que la dirigen, los eventos acontecidos en los últimos años presentan un escenario poco favorable para la Unión. El arraigo de un conflicto activo durante décadas, la nueva postura de Turquía, escéptica ante la posición de la UE y que ya no responde a las propuestas de anexión, se ven agravados por el descubrimiento de nuevos recursos energéticos del Mediterráneo.

Sin un planteamiento global y coordinado por parte de la UE y las partes implicadas, los conflictos seguirán paralizando todos los esfuerzos por promover la paz y el desarrollo económico de toda la isla de Chipre. Como en otros ámbitos políticos, si los EM consiguen encontrar una posición común, tendrían muchas más posibilidades de alcanzar una solución a largo plazo para uno de los peores conflictos de Europa. Por ello, deberían desempeñar un papel más activo en los próximos meses para reducir la posibilidad de nuevas tensiones en torno a los recursos energéticos de la región. La competencia por la explotación de los recursos recién descubiertos frente a Chipre puede crear nuevos conflictos en lugar de facilitar la resolución de los existentes. Finalmente, los EM deberían tomar una posición común para conducir sus relaciones con Turquía, ya que el país es un actor incuestionable en el conflicto de Chipre.

Referencias

- Al Jazeera. (25 de julio de 2008). Cyprus leaders set peace talks date. *Al Jazeera*.
<https://www.aljazeera.com/news/2008/7/25/cyprus-leaders-set-peace-talks-date>
- Asmussen, J. (2009). Cyprus at War: Diplomacy and Conflict during the 1974 Crisis. *The Journal of the Historical Association*, 94 (314), 258. https://doi.org/10.1111/j.1468-229X.2009.453_28.x
- Avgustin, J. (Ed.). (2020). *The United Nations: Friend or Foe of Self-Determination?*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/publication/the-united-nations-friend-or-foe-of-self-determination/>
- Baracani, E. y Calimli, M. (2016). Evaluating Effectiveness in EU Democracy Promotion: The Case of Turkey. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (3), 427-455.
DOI: [10.1483/84872](https://doi.org/10.1483/84872)
- Baracani, E. (2021). *EU-Turkey Relations, A New Direction for EU Foreign Policy?* Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788113687>
- BBC News Mundo. (10 de enero de 2017a). 5 preguntas para entender el enfrentamiento entre Turquía y Grecia por Chipre, la isla dividida hace 40 años. *BBC News Mundo*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38558296>
- BBC News Mundo. (13 de enero de 2017b). Cómo es vivir en la República Turca del Norte de Chipre, un «país» que nadie reconoce internacionalmente excepto Turquía. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38583784>
- Bindi, F., y Angelescu, I. (Eds.). (2012). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press.

- Burgess, M. (2000). *Federalism and European Union: The Building of Europe 1950–2000*. Routledge. http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20European%20union%20the%20building%20of%20Europe,%201950-2000.pdf
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. CEURA. https://www.academia.edu/594428/Din%C3%A1mica_de_la_sociedad_internacional
- Castelletti, R. (24 de mayo de 2019). Diálogo, cerveza y votación, así intenta Nicosia derribar el último muro de Europa. *EL PAÍS*. https://elpais.com/internacional/2019/05/21/actualidad/1558466964_091613.html
- Castiella, B. (25 de abril de 2004). La mayoría grecochipriota rechaza el plan de Annan y entra sola en la UE. *ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-mayoria-grecochipriota-rechaza-plan-annan-y-entra-sola-200404250300-9621155188908_noticia.html
- Consejo de la Unión Europea. (s.f.). *¿Cómo funciona el Consejo?* https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es
- Consejo Europeo. (s. f.-a). *El Consejo Europeo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>
- Consejo Europeo. (s. f.-b). *Proceso de toma de decisiones*. <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>
- Consejo Europeo. (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r00004&from=ES>

Consejo Europeo. (2016a). *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Consejo Europeo. (2016b) *Estrategia Global para la Política Exterior de la Unión Europea*

[PDF]. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf

Comisión Europea. (s. f.-a). *Bringing Cypriot communities together* [PDF].

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/tcc_aid_programme_green_line_regulation_booklet_en_0.pdf

Comisión Europea. (s.f.-b). *¿Qué hace la Comisión?*. [https://europa.eu/european-](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es)

[union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es)

Comisión Europea. (s.f. -c). *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*.

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es

Comisión Europea. (s.f. -d). *Los cuatro pilares de la estrategia*.

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es

Comisión Europea. (2021). *State of play*. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en)

[enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en)

Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental. 26 de octubre de

2012. D.O. No. C326/361. [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF)

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF)

[fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF)

- Del Hierro, P. (2005). Historia de la integración europea: política exterior y de seguridad común. *Ex novo: revista d'història i humanitats*, 1, 105-21, <https://raco.cat/index.php/ExNovo/article/view/144653>
- Demetriou, O. (2005). EU and the Cyprus Conflict. Review of the Literature. *The European Union and Border Conflicts*, (18), 1 - 28. <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/polsis/research/2006/eu-border-conflict/wp18-perceptions-of-the-border-and-europe-in-the-cyprus-conflict.pdf>
- De Waal, T. (2018). *Uncertain Ground: Engaging With Europe's De Facto States and Breakaway Territories*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://www.jstor.org/stable/resrep26907.9>
- Diez, T. (2002). *The European Union and the Cyprus Conflict*. Manchester University Press.
- Dodd, C. (Ed.). (2010). *The History and Politics of the Cyprus Conflict*. Palgrave MacMillan.
- Domínguez, D. (2012). Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel: reflexiones sobre la legitimidad democrática. *Encrucijadas. Revista crítica de Ciencias Sociales*, 3, 86-96. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/index>
- Embajada de la República de Chipre en Madrid. (s. f.). *La Cuestión Chipriota*. http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Madrid.nsf/page24_al/page24_al?OpenDocument
- EUR-Lex. (s.f-a) *Texto: Tratado de la Unión Europea*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

- EUR-Lex. (s.f.-b) *Texto: Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- EUR-Lex. (s.f.-c) *Texto: Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>
- Grigoriadis, I. (2021). *Eastern Mediterranean in uncharted waters: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities* (pp. 38-46.) (Tanchum M., Ed.). Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.jstor.org/stable/resrep28863.7>
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*. University of Notre Dame Press. <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>
- Haas, E. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366-392. <http://www.jstor.org/stable/2705338>
- Hojtink, M., y Muehlenhoff, H. L. (2020). The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in ‘Times of Crisis.’ *Political Studies Review*, 18(3), 362–377. <https://doi.org/10.1177/1478929919884876>
- James, W. (2015). *Common Foreign and Security Policy*. Civitas: Institute for the Study of Civil Society. <https://civitas.org.uk/eu-facts/eu-overview/common-foreign-and-security-policy/>
- Ker-Lindsay, J. (2015). The Cyprus Problem. En Bebler A. (Ed.), *“Frozen conflicts” in Europe* (pp. 19-34). Verlag Barbara Budrich. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvdf0bmg.4>

Ker-Lindsay, J. (2011). *The Cyprus Problem: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press, New York.

https://www.researchgate.net/publication/50416297_The_Cyprus_Problem_What_Everyone_Needs_to_Know

Keukeleire, S., y Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union* (2ª ed.). Red Globe Press.

Legrand, J. (2020). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea [PDF]. Parlamento Europeo.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>

Lozano, F., y Pascual, F. (2017). *La Acción Exterior de la Unión Europea*. Universidad de Alcalá. Instituto de Estudios Latinoamericanos.

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DLa+Acción+Exterior+de+la+UE.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DMPDE&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352939833990&ssbinary=true>

Meijer, H., y Wyss, M. (2019). Upside down: Reframing European Defence Studies. *Cooperation and Conflict*, 54(3), 378–406.

<https://doi.org/10.1177/0010836718790606>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (marzo 2021a.). *Fichas País: Chipre* [PDF].

http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHIPRE_FICHA%20PAIS.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021b, marzo). *Fichas País: Turquía* [PDF].

http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/turquia_ficha%20pais.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (s. f.). *Política Exterior y de Seguridad Común*.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

Müftüler-Baç, M. (2017). Assessing Turkey's Foreign Policy Choices towards the European Union. *Insight Turkey*, 19(1), 117-134. <http://www.jstor.org/stable/26300482>

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Cyprus misses «historic chance» as it rejects UN reunification plan*,. UN News. <https://news.un.org/en/story/2004/04/101352-cyprus-misses-historic-chance-it-rejects-un-reunification-plan-annan-says>

Pitchers, C. y Koutsokosta, E. (15 de octubre de 2020). “Calls growing for EU sanctions against Turkey over actions in Eastern Mediterranean and Cyprus”. *Euronews*. <https://www.euronews.com/2020/10/15/calls-growing-for-eu-sanctions-against-turkey-over-actions-in-eastern-mediterranean-and-cy>

Reuters. (5 de junio de 2017). U.N. breaks Cyprus impasse, talks to resume in Geneva this month. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-cyprus-conflict-un-idUSKBN18W0RX>

Sanahuja, J. A. (2018) *La estrategia global y de seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Working Papers. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). DOI:10.13140/RG.2.2.26511.48801

Servicio Europeo de Acción Exterior, (s. f.-a). *¿Qué hace el alto representante/vicepresidente?* https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71399/alto-representantevicepresidente_es

Servicio Europeo de Acción Exterior (s.f.-b), *¿Qué hace el SEAE?*

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

Sevencan, S. (27 de noviembre de 2020). Turquía rechaza la resolución del Parlamento Europeo sobre Chipre. *Anadolu Agency*.

<https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/turqu%C3%ADa-rechaza-la-resoluci%C3%B3n-del-parlamento-europeo-sobre-chipre/2058308>

Sezer, C., y Coskun, O. (11 de junio de 2021). Turkey turns to U.S. firms as plans Black Sea gas extraction, official says. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkey-turns-us-firms-plans-black-sea-gas-extraction-official-says-2021-06-11/>

Sokolska, I. (2021). *The Maastricht and Amsterdam treaties*: Fichas temáticas sobre la Unión Europea [PDF]. Parlamento Europeo.

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf

Sommerset, T. B. (2005). *The European Union and the Cyprus conflict. A study of the EU influence on different parts of the Cyprus conflict*. [Tesis de doctorado, Universidad de Oslo]

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/16004/EUandCyprus.pdf?sequence=1>

Stanicek, B. (2020). *Turkey: Remodeling the eastern Mediterranean: Conflicting exploration of natural gas reserves*. European Parliament Think Tank.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652048/EPRS_BRI\(2020\)652048_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652048/EPRS_BRI(2020)652048_EN.pdf)

Talbot, V., Dalay, G., Lesser, I., y Tastan, K. (2020). Turkey and the West: Keep the Flame Burning (pp. 15-17). German Marshall Fund of the United States.

<http://www.jstor.org/stable/resrep25046.7>

Tastan, K., y Kutschka, T. (2019). The Implications of Eastern Mediterranean Gas for Turkey. German Marshall Fund of the United States. Retrieved June 14, 2021, from

<http://www.jstor.org/stable/resrep21243>

Tocci, N. (2003). Towards Peace in Cyprus: Incentives and Disincentives. *Brown Journal of World Affairs*, 10 (1), 199-212. <http://www.jstor.org/stable/24590603>

Tortosa, M. A. (2005). Origen y evolución de la PESC, el contexto actual. Dialnet.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4578920>

Wiener, A., y Diez, T. (2009). *European Integration Theory* (2ª ed.). Oxford University Press.

Zahedi, L. B. (2001). Mission Impossible? Peacekeeping and Peacemaking in Cyprus.[Tesis de doctorado, Universidad de Oslo]. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/14919>

Zervaktis, P. A. (2004). Cyprus in Europe: Solving the Cyprus Problem by Europeanizing it?

The Quarterly Journal, 3(1). http://connections-qj.org/system/files/03.1.09_zervakis.pdf

Referencias Jurídicas

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 10 de diciembre de 1982

(Jamaica). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental. 26 de octubre de

2012. D.O. No. C326/361. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF

Resolución 186 [S/5575] de 1964 [Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas]. 4 de marzo de 1964. Recuperado de:

[http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Madrid.nsf/all/7AC1FC14263565EBC1257A7100354DA9/\\$file/Resolución%20186%20\(1964\).pdf?openelement](http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Madrid.nsf/all/7AC1FC14263565EBC1257A7100354DA9/$file/Resolución%20186%20(1964).pdf?openelement)

Tratado de Lisboa. 13 de diciembre de 2007 (Portugal). Recuperado de:

<https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>

Tratado de Maastrich. 7 de febrero de 1992 (Países bajos). Recuperado de: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026)

[lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026)

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Artículos 21.1, 21.2, 22, 24.1, 24.3,

27, 31.1, 31.2, 42.1, 42.3, 43.1, 44.1 y 47. 7 de junio de 2016. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículos 205 y

222. 26 de octubre de 2012. Recuperado de: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF)