

**ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE
SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**

TRABAJO DE FIN DE GRADO

ALBERTO ARANDA MARTÍN

DIRECTORA: CARMEN TIRADO ROBLES



Universidad Zaragoza

[Escriba aquí]

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

I. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS
2. ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA
3. FUNCIONAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES
4. ORGANIGRAMA
 - 4.1 ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD
 - 4.2 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE)
 - 4.3 REPRESENTANTES ESPECIALES DE LA UE (REUERs) Y DELEGACIONES DIPLOMÁTICAS

II. OTRAS POLÍTICAS COMUNES EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN EXTERIOR

1. LAS RELACIONES EXTERIORES
2. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN
3. LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN Y AYUDA HUMANITARIA
4. ACUERDOS INTERNACIONALES Y MEDIDAS RESTRICTIVAS

III. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

1. HISTORIA Y OBJETIVOS
2. MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN
3. ¿ES FACTIBLE UN EJÉRCITO EUROPEO?

IV. RETOS Y DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS DE LA UE EN SEGURIDAD Y DEFENSA

1. EL BREXIT, ¿UNA OPORTUNIDAD?
2. RELACIONES DE VECINDAD CON EL RESTO DE EUROPA, RUSIA Y NORTE DE ÁFRICA

3. AMÉRICA Y LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

4. CHINA COMO PAÍS EMERGENTE Y ASIA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

SIGLAS y ABREVIATURAS

ACC: Acuerdo de Colaboración y Cooperación

AECG: Acuerdo Económico y Comercial Global

AED: Agencia Europea de Defensa

ALC: Acuerdos de Libre Comercio

AR: Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

ASEM: siglas en inglés de Reunión Asia-Europa

[Escriba aquí]

ATCI: Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión

BCE: Banco Central Europeo

CAN: Comunidad Andina

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CED: Comunidad Europea de Defensa

CEP: Cooperación Estructurada Permanente

CETA: siglas en inglés de Acuerdo Integral de Economía y Comercio

COVID-19: siglas en inglés de la enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2

CPS: Comité Político y de Seguridad

DG: Dirección General

EEE: Espacio Económico Europeo

EEUU.: Estados Unidos

EFTA: siglas en inglés de Asociación Europea de Libre Comercio

EGUE: Estrategia Global de la Unión Europea

EPCA: siglas en inglés de Acuerdo de Asociación y Cooperación Mejoradas

ESA: siglas en inglés de Agencia Espacial Europea

IED: Inversión Extranjera Directa

Mercosur: Mercado Común del Sur

OCCAR: Organización para la Cooperación Conjunta en materia de Armamento

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODA: siglas en inglés de Ayuda oficial Desarrollo

OLAF: Oficina Europea contra el Fraude

OMC: Organización Mundial del Comercio

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PCC: Política Comercial Común

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

PEV: Política de Vecindad de la Unión Europea

PIB: Producto Interior Bruto

REUER: Representante Especial de la Unión Europea

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SGA: Secretario General Adjunto
SGE: Secretario General Ejecutivo
TFG: Trabajo de Fin de Grado
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TLC: Tratado de Libre Comercio
TUE: Tratado de la Unión Europea
UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

«Europa vive el momento más peligroso desde el final de la Guerra Fría», «nos encontramos en las horas más oscuras desde el final de la Segunda Guerra Mundial», «estamos enfrentándonos a algo que nunca había ocurrido», «una zona de exclusión aérea abocaría a una tercera guerra mundial», «el mundo entero está en peligro», «la amenaza nuclear ahora es más explícita», « ¡alármense, alármense, alármense!». Todas estas declaraciones, aunque parecen sacadas de una película o libro de ciencia ficción, pertenecen al Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, y fueron pronunciadas en las primeras semanas del 2022, en el marco de la invasión rusa de Ucrania. El jefe de la diplomacia europea ha alertado reiteradamente de las consecuencias que pueden derivarse de la guerra en Ucrania, un país que aunque

no es miembro de la OTAN ni de la Unión Europea (pero podría serlo en un futuro), comparte frontera y vínculos con la Unión. El conflicto bélico en Ucrania parece haber despertado la preocupación por la importancia y la necesidad de contar con una política de seguridad y de defensa europea fuerte que permita afrontar los retos que la Unión tiene por delante y a los que tiene que hacer frente. Actualmente, la UE está diseñando una «Brújula estratégica» orientada a especificar la dirección política y estratégica sobre seguridad y defensa. La primera fase acabó en noviembre de 2020 con un análisis de las amenazas y los retos. El siguiente paso fue la celebración de debates sobre las posibles consecuencias de las amenazas y las prioridades que tienen estos Estados. El objetivo es que los 27 Estados de la Unión puedan profundizar y compartir las amenazas a las cuales se enfrentan y conformar una política que provea de seguridad a los Estados.

En marzo de 2022, por vez primera, los 27 Estados miembros de la UE suscribieron un compromiso con el desarrollo de la defensa comunitaria al adoptar la mencionada «Brújula estratégica». Ahora los Estados, que son los verdaderos actores de la defensa europea, tienen el reto de ponerla en práctica.

RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Para empezar, he de decir que cuando elegí este tema para hacer mi TFG, faltaban todavía meses para que estallara la guerra de Ucrania, tras la invasión rusa de su territorio. Lo elegí porque, aparte de ser un tema que me interesó bastante cuando lo estudié en la asignatura de *Instituciones de la Unión Europea* de segundo curso del grado de Derecho, considero que la política exterior y de seguridad de la UE es una de las grandes desconocidas. He escuchado en repetidas ocasiones en diversos medios de comunicación que la UE no tiene una política exterior y de seguridad real, o directamente negar su existencia. Como europeo y como europeísta convencido, niego tales planteamientos. Es cierto que la integración en este ámbito es lenta, y ha tenido y sigue teniendo obstáculos, pero es innegable que poco a poco se ha ido avanzando en esta integración. La guerra de Ucrania ha hecho patente la urgencia de disponer de una Europa que proteja a los ciudadanos europeos en un mundo inestable y peligroso. Parece paradójico que haya tenido que estallar un conflicto bélico a las puertas de nuestra Unión para remover la

conciencia de muchos ciudadanos, y para darnos cuenta de que es necesario avanzar en este campo. Esto ya se ha traducido en hechos concretos: Suecia y Finlandia han decidido romper su histórica política de no alineación y se han adherido a la OTAN. Dinamarca, por su parte, aprobó en referéndum eliminar la cláusula de excepción voluntaria en materia de defensa, que mantenía con la Unión desde hacía tres décadas. Moldavia y Ucrania recibieron también el estatus de candidatos a entrar en la Unión, algo inédito teniendo en cuenta la situación de éste último país. Sin embargo, tras su nombramiento en 2019, la presidenta Ursula von der Leyen afirmó querer transformar su mandato en una «Comisión geopolítica», para promover un enfoque integrado y comprehensivo en materia de seguridad y defensa, lo que ha sido apoyado en su totalidad por el Parlamento Europeo en 2020. La razón de ser de esta nueva «Comisión geopolítica» es reforzar el papel de la Unión Europea como actor internacional de relevancia y mejorar la calidad del orden global a través de la defensa del multilateralismo (European Parliament, 2020). Además, en la carta de mandato dirigida al Alto Representante/Vicepresidente, solicitó su apoyo desde sus funciones para asegurar una acción exterior más estratégica y coherente. Esto, que tiene su traducción en términos del día a día de la Comisión, tiene por objetivo que la alineación entre los aspectos internos y externos del trabajo de ambos sea más eficaz, y es lo que denomina, como decimos, una «Comisión geopolítica». Del mismo modo, el AR, Josep Borrell en marzo de 2020, hizo alusión a este componente geopolítico que ha vuelto a Europa, en uno de sus comunicados sobre la actual pandemia de Covid-19. En él, habla sobre este componente y la relación que tiene con la respuesta a la enfermedad, de parte de los diferentes países, como es la lucha por la influencia y las políticas de generosidad. Él insistió en una defensa de Europa contra sus detractores, a través del uso de la información, y apela a que la unidad y la solidaridad no sea una frase vacía (Borrell, 2020). En definitiva, desde mi punto de vista, el proceso de integración europea nació a partir de una Europa devastada tras la Segunda Guerra Mundial, y lo hizo con una clara vocación de lograr la paz en Europa. Ahora esta paz se ve indudablemente amenazada, y para ello resulta imprescindible resaltar la importancia de la colaboración en materia de seguridad y de defensa, si queremos que nuestra Unión mantenga sus valores, y sea un oasis de paz y prosperidad en el mundo actual.

METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

En el desarrollo de este trabajo he relacionado, en la medida de lo posible, la influencia del conflicto en Ucrania y de otros acontecimientos relevantes de los últimos tiempos como la retirada del Reino Unido de la Unión, con la política institucional en materia de Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión. Dicho de otra manera, he realizado dos investigaciones en paralelo: una sobre la composición institucional de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, así como de los retos que esta política tiene por delante, viendo su reciente evolución en los tratados para comprender su funcionamiento; y otra sobre cómo los últimos acontecimientos han afectado de lleno sobre ella y han demostrado su imperiosa necesidad y fortaleza para lograr una unidad de acción en el seno de la Unión, con el objetivo de salvaguardar la seguridad y el modo de vida europeos. Todas las obras, artículos y webs consultados se recogen en la bibliografía final, y se va haciendo mención a ellos a lo largo del desarrollo del trabajo.

I. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

El marco teórico que nos sirve como telón de fondo para poder conceptualizar y clasificar el papel de la UE en el tablero de la geopolítica internacional, es la Acción Exterior de la Unión (en su dimensión política, jurídica e institucional) (Molina & Benedicto, 2020). Constituida originariamente como un mecanismo que fuese útil para coordinar las políticas exteriores de los diferentes Estados, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue desarrollada y se incluyó en el Tratado de Maastricht, consolidándose en el Tratado de Lisboa. En la actualidad, la PESC pretende lograr que la Unión Europea se exprese con una única voz a escala global, y no con 27, ya que es fundamental que en los asuntos internacionales de mayor relevancia la UE pueda actuar como un actor único. La acción exterior de la Unión se basa 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. Como se establece en los Tratados, en concreto en el artículo 21 del TUE, la Unión también debe procurar desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan sus mismos principios, además de propiciar soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: 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. La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

2. ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA

[Escriba aquí]

En la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016, la Unión buscó adaptar la acción exterior a un escenario global más complejo, adverso e incierto, con un enfoque más pragmático y muy centrado en la vecindad. Este documento, pactado entre los distintos Estados miembros e instituciones de la Unión, dejaba atrás la anterior Estrategia de 2003 elaborada por el entonces Alto Representante, Javier Solana, y su posterior revisión de 2008. La nueva Estrategia actualizó la visión del mundo de la UE, reafirmó su posición de actor global, y redefinió los objetivos, medios y estrategias de su posición exterior. En su libro, *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, Nathalie Tocci defiende la necesidad de una Europa más fuerte que promueva los intereses de sus ciudadanos, como el fomento de la paz, del respeto a la ley, la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos y su territorio. Asimismo, apunta cuáles considera que son los principios que deberían motivar la acción exterior de la UE: la unidad, el trabajo o compromiso, la responsabilidad y la colaboración y reforma de sus asociaciones exteriores como claves ante un mundo más complejo, conectado y cuestionado. Como señala Miguel Ángel Benedicto, al configurar los intereses y prioridades de la Estrategia se subraya la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la exportación de la democracia (Benedicto, 2016).

También señala los objetivos de la acción exterior: la seguridad de la Unión, la resiliencia estatal y social para con vecinos orientales y meridionales, un enfoque integral en la gestión de conflictos, órdenes regionales de cooperación, y una gobernanza mundial para el siglo XXI (Tocci, 2017).

Otro investigador cuyas contribuciones es necesario mencionar para comprender el alcance y el recorrido de la cuestión que queremos estudiar es Sven Biscop. En 2003, su trabajo junto con el de otros académicos, diplomáticos y expertos dio lugar a la Estrategia de Seguridad Europea liderada por Solana. En concreto, su aportación en aquel momento consistió en la creación del concepto «seguridad europea» como herramienta para marcar los objetivos de la Unión Europea, desde sus valores e intereses, y para definir qué elementos debe utilizar para alcanzar dichos objetivos. Asimismo, el propósito era desarrollar el concepto para que fuera un marco para la elaboración de políticas en un entorno internacional cada vez más complejo.

Todo ello surgió en un contexto de gran división interna en la UE respecto a la cuestión de la guerra de Irak, tras los atentados del 11-S y la no tan lejana Guerra Fría (Biscop & Coolsaet, 2019). Respecto al papel de la actual UE, Biscop (2019) señala problemas relacionados con la promoción de valores, en concreto de la democracia, la igualdad y la *realpolitik*. No los cuestiona, pero sí explica la dificultad cada vez mayor para promoverlos dado que su imposición es impensable, pero que a la vez es incuestionable como marco de toma de decisiones en cualquier ámbito de la UE. Antonio Marquina destaca que ahora la presentación de las amenazas se ciñe más a cómo pueden afectar a la UE y no tanto a cómo afectan a la gobernanza global (Marquina, 2017).

3. FUNCIONAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES

En lo que respecta al funcionamiento de la política exterior de la Unión Europea, cabe destacar un autor relevante, Enrique González Sánchez, embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en 2009. En su ensayo, *El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior*, concluyó en su momento que el Tratado de Maastricht y los consiguientes cambios que implicó para la PESC en toma de decisiones revelaron el verdadero proceso de integración que se quiso acometer en 1992. No obstante, sí explica que el proceso de toma de decisiones era lento, pero presentaba novedades en comparación con los mismos procesos respecto a otras cuestiones que afectaban a la UE en conjunto. En especial, destacó el papel todavía muy presente de las capitales en la toma de decisiones (González, 2000).

Por su parte, en su tesis, *Strategy-making in the era of intergovernmentalism: The policy-making processes of the European Security Strategy (2003) and the EU Global Strategy (2016)*, Morillas (2019) explica que el intergubernamentalismo parece tener un papel cada vez mayor en la UE. Es decir, que los Estados siguen teniendo un papel fundamental en el diseño de la integración europea, sin tener en cuenta a las instituciones y usándolas para apoyar sus propuestas. No obstante, Morillas (2019) argumenta que el Tratado de Lisboa, por ejemplo, mediante la creación de nuevas instituciones como el SEAE, y el AR con derecho de iniciativa, ha fortalecido las instituciones de la

UE en lo que respecta a la política exterior, en este caso. En concreto, relaciona este hecho con el esfuerzo de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y de los Estados miembros por ceder parte de su iniciativa. Todo esto, concluye Morillas (2019, página 14), resultó en «un proceso de elaboración altamente institucionalizado en un área preminentemente intergubernamental, la PESC». Sin embargo, el mismo Morillas, subdirector de investigación e investigador sénior del CIDOB (*Barcelona Centre for International Affairs*), publicó un artículo en 2018 que hablaba de la posición de la UE respecto al mundo que parece apuntar en el sentido opuesto: *De proyectarse al mundo a protegerse de él: una década de estrategias de seguridad en la UE* (Morillas, 2019). En este artículo, explica que, debido a los problemas que amenazan la existencia de la UE, la organización, a través de la Estrategia Global de la UE (EGUE) de 2016, ha decidido centrarse en su supervivencia y en su modelo de integración. Esto, indica Morillas (2019, párr. 7), supone renunciar a parte de los principios básicos que conforman su acción exterior. Por último, hace hincapié en la importancia de que la EGUE se ponga en práctica por la credibilidad y seguridad interior y exterior de la propia Unión Europea (Morillas, 2019).

En relación al intergubernamentalismo, otros autores, como Hoffman, sostienen que la única opción en lo que respecta a la integración regional dependía de la voluntad de los Estados de participar en dicho proceso, lo que a la larga supondría contemplar intereses cada vez más alejados de los de la nación. No obstante, argumentó que participar en un proceso de integración podía ser útil para conseguir objetivos e intereses nacionales dado que a veces no pueden conseguirse de manera individual (Olano, 2014, págs. 140-141). Olano (2014) matiza que el intergubernamentalismo no minimiza la importancia del interés nacional, sino que amplía esta idea, al incorporar a los intereses nacionales las líneas de política exterior diseñadas por la institución regional que corresponda. Es decir, que entran en juego actores no estatales como «valores, opiniones, visiones de la sociedad como también condiciones objetivas ya sean la organización social y económica, la geografía o los acuerdos con actores externos». (Olano, 2014, pág. 141).

Por su parte, Bar (2013) explica que en el intergubernamentalismo los Estados son los únicos agentes que participan en el ámbito internacional y, por tanto,

son los que generan y rigen las organizaciones internacionales. Esto implica que los Estados mantienen su soberanía, están lejos de perder su identidad y cultura y defienden sus propios intereses, a veces mediante acuerdos y consensos, cuando es necesario.

El supranacionalismo se desarrolló en la década de los años ochenta. Su aparición está altamente relacionada con el contexto político y económico de la década anterior, caracterizada por la escalada del conflicto árabe-israelí o la crisis del petróleo. Estos acontecimientos provocaron un estancamiento del proceso de integración (Bar, 2013). A través de los mecanismos legales pertinentes, y con las decisiones que se tomaron respecto a la estructura institucional de la UE, se reforzó el componente supranacional como elemento «distintivo y definidor» (Bar, 2013, pág. 107-108) de la misma. Por tanto, el supranacionalismo, en el caso de la UE, se podría definir como la teoría que concibe «el papel de las instituciones comunitarias y de otros sujetos que trascienden el marco y la voluntad de los Estados como elemento verdaderamente definidor de la Unión, que la distingue de cualquier otro tipo de entidad internacional» (Bar, 2013, pág. 108).

Este proceso de integración regional la llevan a cabo los Estados al ceder parte de su soberanía a la Unión Europea. Dicha cesión implica la creación de instituciones independientes cuyas decisiones afectan de manera directa a los Estados y a sus ciudadanos, en las materias en las que estas tienen competencias para ello (Bar, 2013). Como explica Bar (2013), dentro del supranacionalismo aparecen otras teorías que refuerzan su relevancia. Una de ellas es el institucionalismo que Bar (2013, pág. 108) define como concepción que: «destaca el papel de las instituciones en la conformación de la realidad política, a través de sus decisiones y de la interrelación que se crea entre ellas y con otros factores». Asimismo, explica que el institucionalismo en el caso de la UE se traduce en que sus instituciones son la base y el impulso del proceso de integración.

Por todo lo dicho, para posicionarnos en nuestro trabajo respecto a la cuestión del futuro de la política exterior de la Unión Europea necesitamos entender cuál es la dinámica entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo. El intergubernamentalismo, cuyos protagonistas son los Estados representados en el Consejo, es la dimensión que en la actualidad actúa sobre

las cuestiones fundamentales de la UE, en especial la política exterior. El supranacionalismo, por el contrario, es la dimensión que se encarga de la propia conformación de la UE como sus políticas comunitarias o la legislación de base. Esta última, actúa a través de las instituciones comunitarias (Bar, 2013).

La PESC basa la toma de decisiones en el método intergubernamental. El Consejo es el principal actor en la toma de decisiones y debe hacerlo por unanimidad, según fija el artículo 30 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Existe un derecho de iniciativa que tienen los Estados Miembros, así como el AR, apoyados o no por la Comisión. En la actualidad, la toma de decisiones en la PESC sigue el método intergubernamental por lo que el sistema principal de votación requiere unanimidad para que las decisiones se aprueben, salvo en los casos que presentan las cláusulas de habilitación; en esos casos, se contempla el voto por mayoría cualificada. En dichas cláusulas se estipula que todas las decisiones deben ser apoyadas por todos los Estados miembros salvo en los siguientes casos (Schuette, 2020): a) cuando se adopte una decisión relacionada con los intereses y objetivos de la Unión. Dichos intereses y objetivos ya habrían sido acordados por unanimidad por el Consejo Europeo; b) en una propuesta del AR tras una petición específica del Consejo Europeo (solo en las áreas en las que los Estados miembros lo hayan autorizado, en los tratados de la UE); c) y cuando se elija a un representante especial (pág. 4).

Como se ha señalado, el Consejo Europeo interviene también en las decisiones de la PESC, en conformidad con los artículos 26, 27 y 31 del TUE (Keukeleire & Delreux, 2014), que exponen además que el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones relacionadas con líneas, intereses, objetivos y orientaciones generales estratégicos para la PESC, aquellas que sean necesarias para definir e implementar la PESC, y los acuerdos internacionales con uno o más Estados u organizaciones internacionales (Keukeleire & Delreux, 2014, págs. 101-102). Con excepción a estas decisiones, el resto se toman por mayoría cualificada, pero el hecho de que ciertas decisiones se deban tomar por unanimidad, complica la aprobación de las mismas, lo que provoca que poner en marcha la PESC sea complicado. Como explican Keukeleire & Delreux (2014), la toma de decisiones es limitada por naturaleza, dado que la imposibilidad de usar el voto por mayoría

cualificada permite a los Estados bloquear cualquier decisión. La Comisión propone que se aplique el voto por mayoría cualificada en tres ámbitos de la PESC en los que los Estados miembros han impedido que la UE actúe como una única entidad, como explica Schuette (2020, pág. 4): «a) en cuestiones de derechos humanos en foros internacionales; b) en las decisiones para establecer regímenes de sanción; c) en decisiones para poner en marcha misiones civiles en respuesta a crisis en el exterior.» Además, desde el punto de vista legal esta propuesta hecha por la Comisión no necesita la reforma de los tratados. Por lo tanto, podría ponerse en marcha rápidamente. Esto es así, gracias a la «cláusula passerelle» del artículo 31(4) del Tratado de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 2019, pág. 202/34) que permite: «extender el voto por mayoría cualificada a nueve áreas de la PESC, a menos que las decisiones tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (Schuette, 2020).

Para que la PESC pueda funcionar adecuadamente, se dan tres dinámicas: el compromiso de la Comisión a través del presupuesto, los acuerdos con otras organizaciones y sus iniciativas; la propia existencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), al aunar la actividad común de la UE en el exterior; así como el interés de los Estados miembros al generar, en ocasiones, grupos de trabajo en determinadas políticas que sean de su interés. El proceso de toma de decisiones en la PESC puede fracasar por la falta de interés de los Estados miembros respecto a una cuestión concreta (Keukeleire & Delreux, 2014). Es interesante hacer referencia a las relaciones entre el Presidente del Consejo Europeo y el AR, ya que el Tratado de Lisboa confiere al Presidente del Consejo Europeo la representación externa de la Unión, sin perjuicio de las competencias de las que disponga el AR. El Presidente del Consejo Europeo, al dirigir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, y en función de su rango y condición, al asumir la representación exterior de la Unión, se sitúa en una situación de preeminencia, ya que es el Presidente del Consejo donde se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Por consiguiente, su posición debe prevalecer frente al AR, que ejecuta la política definida por el Consejo Europeo. Esto podría provocar dificultades en las relaciones entre ambos, si mantuvieran diferentes opiniones o estrategias (Denza, 2012).

Aparte del Alto Representante, es importante destacar el papel de la Agencia Europea de Defensa en el ámbito de la PESC, destinada a reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y mejorar la eficacia de los gastos militares.

En principio, los gastos de las actuaciones realizadas dentro de la PESC se financian a través de los presupuestos europeos. Sin embargo, y con alguna excepción, las operaciones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa las financian los Estados miembros.

4. ORGANIGRAMA

4.1 ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD

La figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se encuentra regulada en los artículos 18 y 27 del Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en 1993. El cargo se creó a raíz del Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y que entró en vigor en 1999, aunque las responsabilidades en materia de política exterior las compartía con el comisario europeo de Relaciones Exteriores. Esta figura tiene como antecedente la del Secretario General del Consejo, cargo que tuvo como primer titular al español Javier Solana, al cual el Tratado de Ámsterdam le atribuía la función de asistir a la Presidencia en la conducción de la PESC (McCormick, 2011). Dicho Tratado afirmaba que el Secretario General del Consejo ejercía la función de AR. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, mantuvo las funciones del AR, pero con un mandato y responsabilidades más amplios, tal y como se reflejó en el Tratado, y otorgándole el cargo de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y el de vicepresidente de la Comisión para que representara mejor a la UE en sus objetivos de política exterior. Según Kaddous (2008), el Tratado de Lisboa básicamente respetó los elementos fundamentales contenidos en la fallida Constitución Europea (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) con una importante modificación consistente en cambiar la denominación de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a la de Alto Representante de la Unión

para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El cambio de nombre se consideró puramente simbólico, ya que trataba de disipar los temores a incluir términos relacionados con una constitución o un Estado (Kaddous, 2008).

El AR es el encargado de coordinar y llevar a cabo la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea; así como la política común de seguridad y defensa (PCSD). A su vez, el Alto Representante es uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, y debe garantizar que la acción exterior general de la Unión tenga coherencia y eficacia, especialmente en ámbitos como la ayuda al desarrollo y humanitaria, el comercio, o la respuesta a las crisis, y asumiendo las responsabilidades que le corresponden en materia de relaciones exteriores y la coordinación de otros aspectos de la acción exterior de la UE. El AR elabora y dirige la PESC mediante la presentación de propuestas al Consejo de la UE y el Consejo Europeo, garantizando de esta manera la aplicación de las decisiones que se adopten. Además, preside la reunión de ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo, y representa a la UE en asuntos relacionados con la PESC. Aparte de esto, entre sus responsabilidades está también dirigir la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE. El AR debe consultar periódicamente y tener en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones de la PESC y la PCSD.

El Alto Representante es nombrado por un periodo de cinco años por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente de la Comisión. El nombramiento del AR también está sujeto al voto de aprobación del Parlamento Europeo, en conformidad con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, ya que, como se ha mencionado, es también vicepresidente de la Comisión, y el nombramiento de esta en su conjunto requiere el consentimiento del Parlamento. Al tener que renovarse la Comisión, una vez producida su dimisión colectiva, el Parlamento tendría la oportunidad de vetar al AR, como Vicepresidente de la Comisión, en el momento de pronunciarse sobre el nombramiento de la nueva Comisión (Paul, 2008), en el supuesto

de que éste le fuera propuesto de nuevo. Ello llevaría a un delicado conflicto institucional porque se bloquearía el nombramiento de la nueva Comisión (Gianfrancesco, 2013). La doctrina (Thim, 2004) entiende que no es incompatible el actuar con independencia como miembro de la Comisión y, al mismo tiempo, velar por la coherencia de la acción exterior de la UE de conformidad con las orientaciones de la PESC.

Para el desempeño y desarrollo de sus funciones, el AR recibe asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el servicio diplomático de la UE, el cual se expondrá más adelante. Por su parte, el Comité Político y de Seguridad (CPS), que está compuesto por los embajadores de los 27 Estados de la UE, actúa también bajo la responsabilidad del Alto Representante. El CPS está encargado de supervisar la situación internacional en los ámbitos cubiertos por la PESC y desempeña un papel fundamental en la definición y el seguimiento de la respuesta de la UE a una crisis.

El actual AR es Josep Borrell Fontelles, expresidente del Parlamento Europeo y exministro español en los gobiernos de Felipe González y Pedro Sánchez, que fue nombrado en diciembre de 2019 por un periodo de cinco años, y que sucedió a Federica Mogherini, quien ocupó el cargo entre 2014 y 2019.

Sobre si el AR es un auténtico «ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» cabe señalar que subsisten todavía muchas dificultades y podemos afirmar que la figura del AR no se ha consolidado todavía en línea con las expectativas que se crearon con su introducción en el Tratado de Lisboa. En este sentido, podemos aludir a la famosa crítica del ex Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger respecto a la ausencia de un número de teléfono en Europa al que marcar para discutir sobre política exterior. Aunque su existencia es necesaria para evitar que pasara eso, la complejidad institucional del sistema encierra en sí el riesgo de pérdida de eficacia, sin contar con las dificultades que se plantean para encontrar un adecuado equilibrio entre la dimensión intergubernamental y la dimensión comunitaria derivadas de su condición dual. Es cierto que en la actualidad el AR tiene un gran potencial para conseguir desarrollar la política exterior

de forma operativa, ya que su posición institucional es la de un puente entre los pilares intergubernamental y comunitario. Según Curtin, el compromiso entre el método y el método intergubernamental se encuentran en la figura del AR, que siguiendo a la doctrina encarnaría las dos caras del dios Jano (Curtin, 2009). Piris, por su parte, afirma que representaría las dos caras de una misma moneda, fusionando ambas legitimidades en una única institución (Piris, 2010). Hay, no obstante, temores en relación a la capacidad de llevar a buen puerto sus funciones debido a que es un ejercicio de funambulista arriesgadísimo el asegurar el siempre difícilísimo equilibrio entre el pilar intergubernamental y el comunitario (Hill, 2013).

Además, dispone de una posición institucional privilegiada de ser la figura que integra las políticas externas de la UE, tanto en la PESC como en la acción exterior de la UE, al ser Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y a la vez, Vicepresidente de la Comisión Europea y coordinador de los Comisarios con competencias externas. De esta manera, tiene la posibilidad de hacer realidad esa coherencia que persiguen los Tratados hacia una unidad de representación y de acción en la política exterior europea, disponiendo de instrumentos y medios personales y materiales para poder desarrollar su acción, y dirigiendo el SEAE, que es el instrumento más importante del que dispone, en términos operativos, para la ejecución de la política exterior de la UE. El problema es que la eficacia del AR se ve condicionada por la fuerte vinculación de la política exterior a la soberanía nacional y a la exigencia de la unanimidad requerida en muchas cuestiones relativas a la PESC, lo que hace utópico el pensar que en este ámbito pueda decidirse con mecanismos similares a los que existen en el ámbito comunitario, aunque es innegable que el tamaño y peso económico de la Unión confieren a la acción exterior una capacidad de influencia global. Asimismo, la trascendencia de la acción de la UE en el escenario internacional permite que en temas a menudo muy sensibles y particularmente difíciles de abordar por los Estados Miembros de manera individual, como pueden ser los Derechos Humanos, la acción de la Unión se considera también mucho más efectiva.

En definitiva, los Estados Miembros deberían aceptar que es la UE quien mejor puede incrementar la influencia de Europa en el mundo y defender sus intereses. Y además de consolidar su relación con los Estados Miembros, es de vital importancia, desde el punto de vista de su legitimidad, que el AR consolide también una relación de estrecha cooperación con el Parlamento Europeo, que afiance un mayor equilibrio institucional, al respaldar democráticamente la acción del AR en el ámbito de la PESC. Solo de esta forma, el AR puede convertirse en una figura política e institucional muy relevante, que puede resultar decisiva a la hora de hacer realidad esa aspiración de que Europa pueda hablar con una sola voz para defender y proyectar sus valores en la esfera internacional. Solo de esta manera se podría hablar por vez primera de un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE.

4.2 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE)

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) constituye un servicio diplomático y de asuntos exteriores de la Unión. Su creación definitiva venía prevista por el Tratado de Lisboa (art. 27.3), y su estructura y funcionamiento se han ido desarrollando a través de Decisiones. El establecimiento del SEAE fue considerado en su momento como uno de los cambios más significativos introducidos por el Tratado de Lisboa, según Eeckhout (2011). El Servicio Europeo de Acción Exterior estaría llamado a ser el primer servicio diplomático multinacional, autónomo del resto de instituciones de la Unión, y uno de los más grandes del mundo. Está dirigido por el AR y está formado por personal experto procedente del Consejo, los Estados miembros y la Comisión Europea. Su sede central se encuentra en Bruselas. La UE posee delegaciones en la mayoría de los países de todo el mundo, que forman parte del SEAE. Estas delegaciones colaboran estrechamente con las embajadas de los Estados miembros de la UE en cuestiones vinculadas a la PESC. De este modo, el SEAE fue creado con la misión de proporcionar a la Unión, los medios necesarios para erigirse como actor con capacidad global, hacer la colaboración más sencilla y para promover una cultura de cooperación entre los funcionarios

de los Estados Miembros y de las instituciones europeas (Koutrakos, 2013). El SEAE tiene entre sus funciones principales ayudar al AR a llevar adelante y consolidar los objetivos de la política exterior y de seguridad de la UE, asistiéndole en el ejercicio de todas sus atribuciones y ámbitos de su actividad, gestionar las relaciones diplomáticas y las asociaciones estratégicas con los países no pertenecientes a la UE, y trabajar con los servicios diplomáticos nacionales de los Estados de la UE, las Naciones Unidas y las demás potencias. Además, asiste al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente y los miembros de la Comisión en sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores, y garantiza una estrecha cooperación con los Estados miembros.

El SEAE ordena su estructura como lo hacen habitualmente los servicios diplomáticos, distinguiéndose dos ámbitos organizativos: el central, que elabora las directrices políticas y operativas conforme a las líneas generales de la acción exterior, además de encargarse de supervisar la aplicación por parte de las delegaciones, y el periférico o exterior, que ejecuta la política exterior en los puntos donde se halla. Dentro de la Administración central está también la secretaría general, donde encontramos el secretario general ejecutivo (SGE), que actúa bajo la autoridad del AR, y que se ocupa de tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento del SEAE, incluyendo aquellas de carácter administrativo y presupuestario, y de garantizar la correcta coordinación entre los diferentes departamentos y delegaciones, y por otro lado, los secretarios generales adjuntos (SGA), que actúan bajo la autoridad del secretario general ejecutivo. Aparte de la secretaría general, dentro de la Administración central se encuentran las direcciones generales (DGs), que son los departamentos centrales en que se estructura el organigrama del SEAE, y están dirigidas por un director general, bajo la autoridad del SGE. Existen diferentes tipos de direcciones generales: las direcciones generales sectoriales, que se encargan del seguimiento de secciones geográficas concretas y de secciones temáticas multilaterales; las direcciones generales horizontales, que coordinan o gestionan aspectos de la acción exterior que afectan a todos los ámbitos de la misma; y los departamentos

especiales, que se encuentran sujetos a normas y procedimientos especiales, como pueden ser el Estado Mayor de la Unión Europea o el Centro de Situación de la Unión Europea. Aunque difieren en su método de organización, la coordinación y cooperación entre la rama central y la periférica o exterior es fundamental para el adecuado funcionamiento del Servicio de Acción Exterior.

Sobre la existencia de este servicio diplomático, y su abordaje desde la doctrina académica, las distintas corrientes de las relaciones internacionales (realismo, neorrealismo, liberalismo y neoliberalismo) hacen un fuerte énfasis en el papel de los Estados nacionales como grandes protagonistas del escenario internacional, no prestando atención a menudo a las organizaciones internacionales, consideradas como una simple herramienta en manos de los Estados. Por ello, podemos afirmar que dichas teorías entienden que los Estados nacionales crean instituciones internacionales únicamente con el objetivo de mejorar su relevancia en el escenario global ya que tienen un control firme sobre ellas y nunca afectarán sus intereses o comportamiento. El neoinstitucionalismo como corriente centra su atención principalmente en responder por qué y cómo se crean las instituciones internacionales. Sus dos enfoques más relevantes son: el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo histórico. El institucionalismo de elección racional enfatiza que los Estados son racionales y que diseñan instituciones de manera adecuada para lograr sus propios propósitos. Los Estados pueden controlar los resultados institucionales y las preferencias son exógenas. El institucionalismo histórico, por su parte, centra su atención en la evolución temporal de las instituciones, entendiendo que los resultados institucionales de una institución pueden variar con el paso del tiempo. Por lo tanto, esos resultados en un momento dado podrían no ser los deseados por los Estados en el momento de creación de la institución. Los procesos evolucionan con el tiempo y pueden provocar ciertos resultados no deseados. Los Estados no pueden controlar los resultados institucionales y las preferencias son endógenas. En conclusión, el SEAE puede ser visto como una gran oportunidad para reformar la estructura institucional de la Política Exterior de la Unión Europea hacia la consecución de una sola

voz. No obstante, tener una idea clara de por qué los Estados deciden crear esas instituciones nos permitiría comprender mejor el desarrollo futuro de esta estructura supranacional. Con su creación se persiguió dotar a la Unión de un servicio exterior a la altura de los retos que debe afrontar en el siglo XXI aportando valor añadido al trabajo de los Estados Miembros, y yendo mucho más allá de un servicio puramente diplomático al incorporar elementos de otras políticas como el desarrollo y la defensa (Avery, 2011). Para abordar las implicaciones de la autonomía estratégica en este ámbito de actuación de la Unión, María José Molina y Miguel Ángel Benedicto (2021) se adhieren al enfoque institucionalista planteado por Smith (2004), que manifiesta como la política exterior y de seguridad común surgieron a través de «la institucionalización de hábitos y patrones de cooperación, consulta y construcción de consenso». Esta institucionalización ha afectado no solo a los Estados miembros, que mantienen un diálogo permanente para concertar posturas y acuerdos antes de actuar unilateralmente, sino también al propio sistema institucional europeo y a los dirigentes, funcionarios y contratados laborales que trabajan para el mismo (Benedicto & Molina, 2020).

Como opinión personal, diría que hay que seguir desarrollando el SEAE para convertirlo en la red de diplomacia de la Unión que se pretendía en el Tratado de Lisboa. Pienso que inicialmente existía el riesgo de que fuese un instrumento inútil, «una hermosa fachada para la inanidad», como lo definió, poco después de su creación, Cesáreo Gutiérrez Espada, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, pero afirmaré que hasta el momento ha funcionado adecuadamente y ha manteniendo la independencia con respecto a los Estados, algo fundamental si pretende ser un verdadero servicio diplomático europeo. El SEAE debe permitir acercar la representación y la voz de la Unión a todos los lugares posibles, sin tutelas de nadie, y salvaguardando los intereses políticos y económicos de la UE en cada parte del mundo. En definitiva, desde mi punto de vista, ha de servir para actuar como lo hacen los Estados con sus embajadas y consulados, dando visibilidad, otorgando reconocimiento internacional a la Unión y tejiendo alianzas allí donde se encuentre. O dicho de otra

manera, el SEAE tiene que ser útil para explicar en todo el mundo de dónde venimos, quiénes somos y adónde vamos.

4.3 REPRESENTANTES ESPECIALES DE LA UE (REUERS) Y DELEGACIONES DIPLOMÁTICAS

Los representantes especiales de la Unión Europea son los enviados diplomáticos de la UE que el Consejo nombra, con carácter excepcional y a propuesta del Alto Representante, para el desempeño de misiones especiales, y provistos de un mandato político concreto. Normalmente se les asignan regiones concretas, aunque esta asignación no es imprescindible. La figura del representante especial de la UE se recoge en el artículo 33 del Tratado de la Unión Europea, que establece que, a propuesta del AR, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas, y que el representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del AR. De esta manera, la Unión dispone de representantes especiales en zonas como el Sahel, Asia Central, el Cuerno de África, el Cáucaso Meridional y la Crisis en Georgia, así como también para los Derechos Humanos o para el proceso de paz en Oriente Próximo. En ocasiones se ha criticado la sobrerrepresentación diplomática de carácter especial en la región de los Balcanes.

Las delegaciones de la Unión son las embajadas u oficinas diplomáticas que representan a la Unión Europea en los terceros países y ante las organizaciones internacionales (art. 221 del TFUE). Se integran en el SEAE, bajo la autoridad del Alto Representante y con funciones políticas y administrativas. Las delegaciones deben cooperar con las misiones de los Estados miembros para coordinar la acción diplomática de la Unión con sus Estados miembros, así como con las embajadas de los Estados de la Unión en su misma demarcación, y deben prestar la asistencia necesaria a todas las instituciones de la Unión en sus relaciones exteriores, particularmente a los diputados del Parlamento Europeo. La labor de las delegaciones está supervisada y auditada por el Secretario General Ejecutivo, asistido por el personal de la Comisión y de la Oficina Europea contra el Fraude (OLAF). El AR, de manera acordada con el Consejo y la

Comisión, es quien decide sobre la apertura o el cierre de las delegaciones de la Unión.

II. OTRAS POLÍTICAS COMUNES EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN EXTERIOR

En este apartado encontramos distintas políticas impulsadas por las instituciones europeas, y que constituyen una parte importante de la acción general exterior de la Unión. Los Estados participan en ellas, fijando las prioridades generales, a través del Consejo Europeo, pero son ejecutadas y gestionadas por la Comisión.

1. LAS RELACIONES EXTERIORES

En primer lugar, las relaciones exteriores, que es la denominación que reciben las relaciones internacionales y políticas establecidas por la Unión con los actores mundiales, y que son ajenas a la PESC. Esta denominación se ha ido perdiendo desde la fusión del cargo de Comisario europeo de Relaciones Exteriores y el de Alto Representante. No obstante, el departamento de Relaciones Exteriores sigue teniendo una función esencial en la coordinación del diseño y del despliegue del resto de políticas europeas en su proyección exterior. El AR, por su parte, organiza las cumbres bilaterales o multilaterales, en su caso, de la Unión con terceros países u organizaciones.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

En segundo lugar, la política comercial común (PCC), es una de las políticas europeas de mayor relevancia. Su base jurídica se encuentra en el artículo 207 del TFUE, en virtud del cual la política comercial común es competencia exclusiva de la Unión. El Comisario europeo de Comercio tiene la representación y gestión exterior única y la total capacidad negociadora del bloque europeo. De hecho, el comercio internacional fue uno de los primeros sectores respecto de los que los Estados miembros acordaron ceder su soberanía, otorgando a la Comisión el mandato de tratar las cuestiones comerciales en su nombre, así como en los acuerdos comerciales internacionales. Por tanto, la Unión puede negociar acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales en nombre de todos sus Estados miembros, y

actuando como una entidad única. La Unión Europea, como primera potencia comercial del mundo y representando más del 20% del comercio internacional (entre importaciones y exportaciones), desarrolla y despliega su política comercial de cara al exterior y en el marco de su acción exterior, pero también de cara al interior, por los importantes flujos y masas económicos que dependen de ella. La PCC se basa en una normativa reguladora y acciones políticas en el ámbito del comercio internacional, ordenando la política comercial de la Unión y sus Estados miembros con el resto del mundo. Entre sus objetivos prioritarios se encuentran promocionar y proteger los intereses de la Unión y de sus empresas en el comercio mundial, facilitar e impulsar el desarrollo armónico del libre intercambio comercial en el mundo, a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y cooperando con ella, así como garantizar que dicho proceso se desarrolle en las condiciones más equitativas y equilibradas posibles, y velar por el apoyo al desarrollo de los países más desfavorecidos en el marco de sus relaciones bilaterales, con acuerdos y medidas preferenciales. Gracias a su PIB de alrededor de 13 billones de euros y a la apertura de su mercado, la Unión ha desempeñado un papel central en la configuración del sistema comercial internacional, entre otras cosas, apoyando a la OMC. La UE forma parte de la OMC desde el 1 de enero de 1995, siendo uno de sus fundadores y de sus actores fundamentales, y todos sus Estados miembros lo son, a su vez, de la OMC. Desde entonces la Unión se ha involucrado en el proceso de reglamentación internacional del comercio que dio comienzo en la ronda de Doha de 2001, con el objetivo de liberalizar el comercio mundial, y ha defendido un sistema de comercio internacional justo y abierto. La Unión ha sido capaz de defender sus intereses en los conflictos comerciales de alcance internacional, y ha utilizado herramientas comerciales internacionales para promover sus propios valores y políticas e intentar extender sus prácticas reguladoras al resto del mundo. La apertura económica ha traído consigo importantes ventajas para la Unión, dado que más de 30 millones de empleos en la Unión dependen del comercio exterior, y se espera que el crecimiento económico mundial se genere principalmente fuera de Europa. Atendiendo a su PIB, Alemania tiene el mayor mercado dentro de la Unión. La UE es además el mayor exportador de servicios y bienes manufacturados, y constituye también el mayor mercado

para las exportaciones de unos ochenta países, siendo el principal socio comercial de Rusia, del Reino Unido y del resto de países europeos que no pertenecen a la UE, así como de la mayoría de países africanos, y de la República Popular China. Esta última pasó a ocupar en 2020 el lugar de los Estados Unidos como principal socio comercial de la Unión en materia de bienes, con una cuota global del 16,1%, frente al 15,2% de los Estados Unidos. Por su parte, y desde que el Reino Unido abandonó la Unión, se ha convertido en el tercer socio comercial en materia de bienes, con una cuota del 12,2%. Destacan también en el comercio de bienes otros socios como Suiza (6,9%), Rusia (4,8%), Turquía (3,6%), Japón (3,0%), Noruega (2,5%), Corea del Sur (2,5%) y la India (1,8%). En cuanto al comercio de servicios, el socio principal de la Unión es Estados Unidos, seguidos del Reino Unido y de Suiza. Por otro lado, los nuevos agentes económicos y la innovación tecnológica, en particular la digitalización, han transformado la estructura y los patrones del comercio internacional, y las cadenas internacionales de suministro han sustituido en gran medida al comercio tradicional de productos acabados, al estar la economía mundial altamente integrada en la actualidad. De esta manera, a lo largo de los años, la Unión ha pasado, de forma progresiva, de fabricar productos con un alto coeficiente de mano de obra y bajo valor a especializarse en bienes de marca de mayor valor.

Aunque las diversas crisis han afectado negativamente al rendimiento económico de la Unión, esta ha sido capaz de mantener una posición relativamente fuerte en el comercio de bienes, reforzando al mismo tiempo su liderazgo en el comercio de servicios. Recientemente, la pandemia de COVID-19 redujo considerablemente el comercio internacional de bienes, incluido el de la Unión con sus principales socios comerciales, y ralentizó el crecimiento económico y el comercio en todo el mundo, abriendo el debate sobre el regreso de las industrias a Europa, es decir, volvió a poner sobre la mesa la relocalización, siendo probable que esta solo se produzca de forma selectiva en sectores críticos, ya que se espera que las cadenas de suministro mundiales sigan siendo de gran importancia.

Los acuerdos comerciales y de asociación especial que la Unión contrae con terceros países constituyen un instrumento de la llamada *diplomacia de los negocios* y de la política exterior «blanda». Los conocidos como *sistemas de*

preferencia generalizada y las reducciones aduaneras que conlleva su aplicación en el comercio con países en vías de desarrollo asociados son un ejemplo de la vinculación que existe entre la política comercial común y la política de desarrollo y cooperación en la Unión Europea. Estos mecanismos no son, sin embargo, frecuentes en las relaciones internacionales que la Unión mantiene con sus principales intercambiadores, donde se aplican las normas generales de la OMC.

En cuanto al papel de las distintas instituciones europeas en el sector del comercio, y como ya se ha mencionado, la Comisión es la encargada de ejecutar y gestionar las políticas, cuyas prioridades son fijadas por los Estados en el Consejo Europeo. De hecho, el comercio internacional fue uno de los ámbitos en que se cedió a la Comisión la capacidad de tratar asuntos comerciales en su nombre, así como para alcanzar acuerdos comerciales internacionales. Por tanto, la Unión tiene el mandato de negociar y cerrar acuerdos bilaterales o multilaterales actuando como un ente único, y en nombre de todos sus Estados miembros. Según Gosalbo Bono, la UE, aunque no se considere un Estado, sí es sujeto de Derecho Internacional, y por ello puede concluir acuerdos internacionales, actuar en foros internacionales y tiene también el derecho de legación activa y pasiva (Gosalbo Bono, 2011).

La Unión, hasta el momento, ha sido capaz de defender sus intereses en los conflictos comerciales de carácter internacional, tal y como demuestra su historial en el sistema de solución de diferencias de la OMC, así como de utilizar instrumentos comerciales internacionales para promover sus políticas y valores y ha intentado extender sus prácticas reguladoras al resto del mundo, defendiendo un sistema de comercio internacional abierto y justo. El Parlamento Europeo, por su parte, al ser colegislador en asuntos en materia de comercio e inversión junto con el Consejo Europeo, desde que se estableció como tal en el Tratado de Lisboa, tiene un papel importante y reforzado en la toma de decisiones relacionadas con dicha materia, así como en la negociación y ratificación de acuerdos comerciales internacionales, al requerir ahora su aprobación antes de su entrada en vigor. Así ocurrió en 2021, por ejemplo, con el acuerdo con el Reino Unido de Comercio y Cooperación, que estableció las normas de la cooperación bilateral futura con ese antiguo Estado miembro, eliminó los aranceles en el comercio de bienes, y cubrió también la inversión

y otros ámbitos de actuación. Otros elementos de la política comercial, no obstante, siguen siendo competencia de los Estados miembros, habiendo publicado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) un dictamen el 16 de mayo de 2017, que aportó claridad a la división entre las competencias nacionales y las de la Unión. En la resolución, referido al Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, se dictaminó que la Unión no dispone de competencia exclusiva únicamente en lo que concierne a dos aspectos del Acuerdo: por un lado, en el ámbito de las inversiones extranjeras distintas de las directas (inversiones «de cartera», realizadas sin intención de influir en la gestión y el control de una empresa), y por otro, en el régimen de arreglo de controversias entre inversores y Estados.

En otro orden de cosas, en la primera década del siglo XXI, a raíz del estancamiento en la OMC de las negociaciones multilaterales sobre el programa de Doha de desarrollo, la Unión se vio obligada a buscar vías alternativas para garantizar un mejor acceso a los mercados de terceros países. De esta manera, y con este fin, se dio una nueva generación de acuerdos de libre comercio (ALC) de alcance amplio, que han ido más allá del comercio de bienes y de las reducciones arancelarias. El primero de estos ALC de nueva generación fue el celebrado con Corea del Sur y, tras su ratificación por el Parlamento Europeo, entró oficialmente en vigor en diciembre de 2015. Después de este acuerdo, vinieron otros como el Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión y Perú, Colombia, y más tarde, Ecuador (desde 2017), provisionalmente en vigor desde 2013; el Acuerdo de Asociación con los países de Centroamérica, cuyo pilar comercial se ha venido aplicando de forma provisional desde 2013 (con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) UE-Canadá, que se aplica provisionalmente desde septiembre de 2017; el ALC UE-Singapur, en vigor desde finales de 2019; y el ALC UE-Vietnam, en vigor desde mediados de 2020. El 1 de febrero de 2019 entró en vigor un Acuerdo de Asociación Económica con Japón.

Por otro lado, las negociaciones con los Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) se suspendieron en 2016, y desde entonces la Unión se ha centrado en la negociación con los EEUU de

acuerdos en ámbitos específicos, tales como la evaluación de la conformidad o los aranceles aplicados a bienes industriales. Las negociaciones de un acuerdo comercial con los fundadores de Mercosur concluyeron en 2019, y el proyecto de acuerdo está pendiente de ratificación. A su vez, la Unión también ha iniciado negociaciones con miras a la celebración de ALC con Australia, Filipinas, Indonesia, Nueva Zelanda y Túnez. Las negociaciones con la India se reanudaron en 2021, mientras que las negociaciones con Tailandia y Malasia se reanudarán tan pronto como las condiciones sean favorables.

Al mismo tiempo, la estrategia «Comercio para todos» de 2015 perseguía establecer una política comercial de la Unión que conciliase el fomento del crecimiento, el empleo y la inversión con la búsqueda de un comercio justo en términos de respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, y abogando también por la reforma y la revitalización de la OMC. En febrero de 2021, la Comisión presentó su «Revisión de la política comercial», titulada «Una política comercial, abierta, sostenible y activa», cuyo objetivo es fijar el rumbo de la política comercial hasta 2030. Se trata de la sucesora de la estrategia «Comercio para todos de 2015» y refleja los cambios geopolíticos que se han producido desde entonces, introduciendo términos como «firmeza» y «resiliencia» en el vocabulario comercial, además de los conocidos conceptos de «equidad» y «sostenibilidad». Su objetivo es que la política comercial responda a los retos actuales y facilite las transiciones ecológica y digital a través de una «autonomía estratégica abierta».

Finalmente, en cuanto a inversión, la Unión es el mayor inversor del mundo y uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) procedente de otros países. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en 2009, se ampliaron las competencias exclusivas de la Unión en materia de comercio internacional, que ahora incluyen la IED. En el dictamen de 2017 anteriormente mencionado, el TJUE sentenció que la mayoría de aspectos relativos a la IED son competencia de la Unión, con algunas excepciones, como la resolución de litigios. La Unión tiene todavía pendiente la ratificación de diferentes acuerdos de inversiones, como el Acuerdo Global de Inversiones, al que la Unión y China llegaron a un principio de acuerdo sobre el mismo en diciembre de 2020, o los acuerdos de protección de las inversiones con Singapur y Vietnam. Además, la Unión ha entablado

negociaciones con Myanmar y está estudiando la posibilidad de hacerlo con Taiwán y Hong Kong, así como con Irán, cosa que hará cuando este último país se adhiera a la OMC.

En el marco de la invasión rusa de Ucrania, la Unión ha aportado apoyo macrofinanciero a Ucrania para abordar su grave déficit de financiación relacionado con sus excepcionales necesidades humanitarias y de defensa. Estos fondos se han proporcionado en forma de préstamos a largo plazo en tasas de interés muy favorables gracias a la garantía del presupuesto de la Unión. Junto con el apoyo de subvenciones del presupuesto de la UE para subvencionar los pagos de intereses relaciones, esta asistencia macrofinanciera está mejorando la estabilidad macroeconómica de Ucrania, y apoyando la resiliencia económica, social y financiera general de Ucrania, al contribuir a financiar parte de la considerable brecha de financiación del país. La guerra resultó en un colapso de los impuestos, exportaciones y otros ingresos, agravado por la apropiación ilegal a gran escala de activos y bienes de exportación, incluso en el sector agrícola, mientras que los gastos esenciales se dispararon. Además, en mayo de 2022, la Unión suspendió durante un año los derechos de importación sobre todas las exportaciones ucranianas a la UE, así como de todas las medidas antidumping y de salvaguardia de la UE en vigor sobre las exportaciones de acero ucranianas. Esta medida pretendió contribuir a aliviar la difícil situación de los productores y exportadores ucranianos, ante una agresión militar rusa que está teniendo un impacto devastador en la economía ucraniana y en su capacidad de comerciar con el resto del mundo debido al grave impacto sobre su capacidad de producción y sus rutas de exportación vitales. La Unión, por otra parte, también ha tomado medidas sobre el terreno para facilitar el transporte terrestre de mercancías con el fin de ayudar a que los productos ucranianos lleguen al resto del mundo. Entre otras medidas, la Comisión ha liberalizado las condiciones para los conductores de camiones ucranianos que transportan mercancías entre Ucrania y la UE, así como ha facilitado el tránsito y el uso de la infraestructura de la UE para canalizar las exportaciones ucranianas hacia terceros países, todo ello con el objetivo de proporcionar a los productores ucranianos una certidumbre y una flexibilidad muy necesarias.

Por otro lado, y de cara a una futura reconstrucción ucraniana, una plataforma de coordinación internacional, la «plataforma de reconstrucción de Ucrania», codirigida por la Comisión que representa a la Unión Europea y por el gobierno ucraniano, funcionaría como un organismo de gobernanza estratégica general, responsable de respaldar un plan de reconstrucción, elaborado e implementado por Ucrania, con apoyo de capacidad administrativa y asistencia técnica por parte de la UE. Reuniría a los socios y organizaciones de apoyo, incluidos los Estados miembros de la Unión, otros socios bilaterales y multilaterales e instituciones financieras internacionales. El Parlamento de Ucrania y el Parlamento Europeo participarían como observadores. El plan de reconstrucción «RebuildUkraine» respaldado por la plataforma, basado en una evaluación de necesidades, se convertiría en la base para que la Unión y los demás socios determinen las áreas prioritarias seleccionadas para la financiación y los proyectos específicos. La plataforma coordinaría las fuentes de financiación y su destino para optimizar su uso, así como monitorizaría el progreso en la implementación del plan. Para respaldar el plan de reconstrucción, la Comisión propone establecer el mecanismo «RebuildUkraine» como el principal instrumento legal para el apoyo de la Unión Europea, a través de una combinación de subvenciones y préstamos. Estaría integrado en el presupuesto de la Unión, garantizando así la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gestión financiera de esta iniciativa, con un vínculo claro con las inversiones y las reformas. Se basaría en la experiencia de la UE en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero se adaptaría a los desafíos sin precedentes de reconstruir Ucrania y acompañarla en su camino europeo. El Fondo en sí tendría una estructura de gobierno específica que garantizaría la propiedad total de Ucrania. Según la Comisión, se pondrá un énfasis significativo en las reformas del Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, mientras que las inversiones, alineadas con las políticas y estándares climáticos, ambientales y digitales de la UE, ayudarán a Ucrania a salir más fuerte y resistente de la devastación de la invasión rusa. La Comisión considera que habrá que identificar nuevas fuentes de financiación al superar con creces las necesidades imprevistas derivadas de la guerra los medios disponibles en el actual marco financiero plurianual. No obstante, cree que la arquitectura

sugerida es suficientemente flexible para dar cabida a estas nuevas fuentes de financiación. Las subvenciones adicionales que se pondrán a disposición de Ucrania podrán financiarse mediante contribuciones adicionales de los Estados miembros (y de terceros países, si así lo desean) al Mecanismo y a los programas existentes de la Unión, beneficiándose así de los mecanismos financieros y salvaguardias de la Unión para el adecuado uso de los fondos, o mediante una revisión específica del marco financiero plurianual. Estas fuentes también podrían financiar los préstamos que se concederán a Ucrania en el marco del Mecanismo. Sin embargo, dada la magnitud de los préstamos que probablemente se requerirán, las opciones incluyen recaudar fondos para los préstamos en nombre de la UE o con garantías nacionales de los Estados miembros.

3. LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN Y AYUDA HUMANITARIA

La Unión Europea es el mayor donante de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo del mundo. La Comisaria europea de Asociaciones Internacionales es la encargada de dirigir y coordinar las políticas europeas destinadas a promover el desarrollo sostenible de los países del mundo menos desarrollado y en vías de desarrollo. Entre sus funciones principales está construir alianzas inclusivas y equitativas para reducir la pobreza global y apoyar el desarrollo sostenible; supervisar la política europea de cooperación internacional y desarrollo; trabajar con socios para promover los valores de la UE, incluida la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos; guiar el diseño y la implementación de los instrumentos de desarrollo y cooperación de la UE; fomentar la coordinación entre la UE y sus Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo; así como trabajar en estrecha colaboración con otros Comisarios para garantizar la coherencia de la política de desarrollo de la UE.

El Eurobarómetro de 2022 sobre cooperación al desarrollo muestra un amplio apoyo a trabajar con países de todo el mundo. La invasión rusa de Ucrania no ha disminuido el apoyo de los ciudadanos al trabajo de la UE en el desarrollo internacional. Los resultados confirman una tendencia sólida en los últimos años, lo que significa que la cooperación con los países socios de la Unión

sigue siendo una de las políticas de la UE mejor percibidas. La política de la UE sobre asociaciones internacionales y compromisos financieros para apoyarla sigue siendo sólida, de hecho, la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) en 2021 aumentó un 4,3% en comparación con 2020, de 67.300 millones de euros a 70.200 millones (según datos preliminares de la OCDE). La comisaria de Asociaciones Internacionales, Jutta Urpilainen aseguró que la nueva estrategia de la UE para inversiones en infraestructura sostenible, Global Gateway, fortalecerá aún más las asociaciones internacionales por parte de la Unión y contribuirá a reducir las desigualdades y los objetivos de desarrollo sostenible.

4. ACUERDOS INTERNACIONALES Y MEDIDAS RESTRICTIVAS

Los acuerdos y las medidas restrictivas forman parte de las medidas específicas de acción exterior. Esta denominación hace referencia a un conjunto de medidas y actuaciones que prevén los Tratados y que pueden aplicarse a cualquiera de los ámbitos de la acción exterior. Según el TUE, la Unión puede celebrar acuerdos con Estados u organizaciones internacionales en los diversos ámbitos que conforman la acción exterior, incluyendo la política exterior y de seguridad común. Estos acuerdos vinculan tanto a las instituciones europeas como a los Estados miembros y se negocian por mandato del Consejo a la Comisión o al Alto Representante, que conducen la negociación de acuerdo con las directrices que aquel pudiera dictarle en su actuación. El negociador mandatado presenta de este modo una propuesta de acuerdo ante el Consejo, que concede o deniega su consentimiento a la celebración del acuerdo. El Parlamento Europeo deberá aprobarlo en última instancia para su completa ratificación, salvo en ámbitos exclusivos de la política exterior y de seguridad común. El TJUE, previa solicitud de la Comisión, el Parlamento, el Consejo o cualquier Estado de la Unión, podrá emitir un dictamen sobre el encaje jurídico del acuerdo en los Tratados. Este dictamen es vinculante, es decir, si el TJUE dictamina su disconformidad con el mismo, el acuerdo no podrá ser suscrito sin una modificación que corrija las incompatibilidades. Para los acuerdos específicos en materia monetaria o cambiaria, existe un régimen negociador específico, por el cual es el Banco Central Europeo (BCE) quien lleva la negociación directa, en estrecha

colaboración con el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Aunque la Unión celebra acuerdos internacionales en multitud de materias, destacan los denominados acuerdos de asociación y los acuerdos de estabilización, por sus repercusiones comerciales y políticas, respectivamente.

En lo que se refiere a medidas restrictivas, dentro del marco de las políticas comunes en política exterior, en mi opinión este tipo de medidas deberían contar con un consenso mayor o con una fórmula de toma de decisiones que permita garantizar el interés de la UE por encima de los intereses nacionales, dado que en realidad, el interés común tiene por objetivo beneficiar a todos. El Reglamento No 833/2014 del Consejo (2014), estableció las características de las sanciones económicas y de dónde proviene la motivación para implementarlas:

[...] El Reglamento (UE) no 269/2014 del Consejo da efecto a determinadas medidas previstas en la Decisión 2014/145/PESC. Esas medidas incluyen la inmovilización de fondos y recursos económicos de determinadas personas físicas y jurídicas, entidades y organismos, y restricciones aplicables a determinadas inversiones, en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. El 22 de julio de 2014, el Consejo concluyó que, en caso de que Rusia no respondiera a las exigencias formuladas en las Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014 y en sus propias Conclusiones de 22 de julio, estaría listo para introducir sin demora un paquete con nuevas e importantes medidas restrictivas. Por lo tanto, se considera oportuno aplicar nuevas medidas restrictivas con el fin de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como para promover una solución pacífica de la crisis. Estas medidas estarán sujetas a revisión continua y podrán ser suspendidas o retiradas, o ir acompañadas de otras medidas restrictivas, en función de la evolución de la situación sobre el terreno (párr. 8 y 9).

Las sanciones son acordadas por el Consejo, previa propuesta conjunta de la Comisión y del AR, la reducción o interrupción de las relaciones económicas, financieras o comerciales con terceros países, y adoptará en los mismos términos las medidas necesarias al respecto, pronunciándose por mayoría cualificada. Si la gravedad de la situación lo requiere, la Unión puede adoptar medidas restrictivas incluso a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. Hasta ahora estas sanciones se venían aplicando fundamentalmente como instrumento de coerción previa, y no como aplicación jurídica efectiva. Sin embargo, en la actualidad existen diferentes paquetes de medidas restrictivas, los llamados comúnmente paquetes de sanciones, efectivas y en vigor contra Rusia, en respuesta a la guerra de

Ucrania. Anteriormente, desde que se produjo la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014, su apoyo a grupos rebeldes en el este de Ucrania, sus políticas en relación con sus países vecinos, sus campañas de desinformación y diversos acontecimientos internos negativos, habían tensado las relaciones entre Rusia y la Unión, que se vieron aumentadas tras la intervención de Rusia en Siria (Gutiérrez & Rodríguez, 2017). Desde 2014, la Unión ha ido renovando periódicamente las sanciones a Rusia. No obstante, la Unión y Rusia siguen manteniendo una fuerte interdependencia y la Unión aplica un planteamiento de «compromisos selectivos» con respecto a este país. Para la UE, en opinión de Sorroza, Rusia es un actor internacional delicado entre adversario y socio, lo que también es necesario considerar cuando se analizan las relaciones con él (Sorroza, 2020). Con las sanciones, Rusia vio la necesidad de acercarse a otros actores internacionales como China, lo que también dificulta en parte su acercamiento a la UE (Aguinaga & Rosell, 2015, pág. 176). El problema es que no solo Rusia, sino que otros Estados miembros de la Unión, y que se benefician del comercio con Rusia, también sufrieron las consecuencias negativas de las sanciones.

Tras el ataque militar sin precedentes ni provocación, la UE ha adoptado hasta la fecha seis paquetes de sanciones con el objetivo de debilitar la capacidad del Kremlin para financiar la guerra e imponer costes económicos y políticos claros a la élite política rusa responsable de la invasión, y que comprenden sanciones individuales, económicas, restricciones a medios de comunicación y medidas diplomáticas. La UE ha adoptado también sanciones contra Bielorrusia como respuesta a su implicación en la invasión de Ucrania. La lista de personas y entidades sancionadas se revisa constantemente y está sujeta a renovación periódica del Consejo. En este sentido, la Unión ha impuesto diferentes tipos de sanciones: medidas restrictivas individuales (a Vladímir Putin, Serguéi Lavrov, miembros de la Duma Estatal Rusa, miembros del Consejo Nacional de Seguridad, militares y altos funcionarios, empresarios y oligarcas, entre ellos Roman Abramovich, y a responsables de las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol), sanciones económicas (dirigidas a los sectores financiero, comercial, energético, de transporte, tecnológico y de defensa), medidas diplomáticas (los diplomáticos, demás funcionarios y empresarios rusos dejaron de poder acogerse a las disposiciones sobre

facilitación de visados, que permiten un acceso privilegiado a la UE), restricciones a medios de comunicación (la UE ha suspendido las actividades de radiodifusión de cinco emisores rusas de propiedad estatal, al considerarse a las mismas como instrumentos para manipular la información y promover la desinformación sobre la invasión de Ucrania), restricciones a las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol, y con las zonas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno (que incluyen la prohibición de importación de bienes, restricciones al comercio y a la inversión aplicables a determinados sectores económicos, la prohibición de prestar servicios turísticos, y la prohibición de exportación de determinados bienes y tecnologías), restricciones a las relaciones económicas, así como restricciones a la cooperación económica (el Banco Europeo de Inversiones suspendió la firma de nuevas operaciones de financiación en Rusia, los Estados miembros de la UE acordaron coordinar sus posiciones en el Consejo de Administración del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo con vistas a suspender también la financiación de nuevas operaciones, y se reevaluó la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la UE con Rusia y se suspendieron determinados programas). Como consecuencia en parte de estas sanciones, Rusia habría entrado en suspensión de pagos por primera vez en cien años, según aseguraron varios medios en junio de 2022.

Sobre si puede resistir las sanciones la economía rusa (Real Instituto Elcano, 2022), Miguel Otero Iglesias, investigador principal del Real Instituto Elcano, cree que pueden provocar una caída del PIB ruso de hasta un 15% y llevar la inflación a más del 20%, pero no piensa que esto sea suficiente por el momento para movilizar a la población rusa en contra de Putin. Esto es debido a que el rublo se ha recuperado, el sistema financiero aguanta y después de las sanciones de 2014 la economía rusa se ha hecho más pobre, pero también más resistente. El investigador asegura que si quiere debilitar realmente a Putin, la UE tendrá que ampliar sus sanciones sus sanciones al sector de la energía, y aun así es probable que China y la India le proporcionen cierta vía de escape. Las sanciones sobre la energía pueden, según él, aumentar todavía más los precios en Europa y traer más tensiones sociales (que ya las está habiendo), pero también ejercerán una enorme presión sobre la población rusa y hará más difícil para Rusia financiar una guerra que podría alargarse. Según su opinión,

las sanciones afectarán más a las clases medias urbanas, que consumen productos internacionales y salen de viaje, que a la población rural (donde vive el 25% de su población rusa). Ahora mismo, según él, la visión imperante entre muchos rusos es que la cosa no está ni remotamente tan mal como en los años 90, cuando la economía colapsó y la esperanza de vida cayó seis años. No obstante, el investigador afirma que la presión tiene que continuar, ya que solo la población rusa puede parar a Putin, aunque teme que este pulso dure más de lo esperado y la UE deberá prepararse para un conflicto largo con los nacionalistas rusos, incluso si hay un alto el fuego en Ucrania. Él menciona a Erica Chenoweth y Maria Stephan, politólogas norteamericanas, quienes han estudiado movimientos populares, y que llegaron a la regla del 3,5%. Esta regla consiste en que si el 3,5% de la población se moviliza de forma pacífica contra el gobierno, este se derrumba. En el caso de Rusia, que tiene 145 millones de habitantes, estaríamos hablando de 5 millones. El investigador asegura que todavía estamos lejos de estos números, debido al miedo a la represión, y que tras haber hablado con residentes en Moscú, algunos le aseguran que la población rural y de provincias se regocijan de que sus compatriotas de las grandes ciudades y occidentalizados tengan que pasar por apuros. Además, él piensa que muchos rusos contrarios a Putin seguirán abandonando el país, dificultando que se constituya un movimiento popular contrario al gobierno ruso. En definitiva, Otero Iglesias concluye afirmando que los líderes europeos tienen que ser conscientes de que la guerra puede ser larga, y que habrá que destinar más recursos para la defensa y la inteligencia, así como proteger a los más vulnerables de nuestras sociedades. Por ello, ve inevitable tener determinación, apoyar a los rusos contrarios al régimen de Putin, y la creación de un fondo europeo para la guerra financiado con deuda común, asegurando que la UE tiene más recursos, tecnología y capital humano que Rusia para resistir.

Desde mi punto de vista, creo que la aplicación de medidas restrictivas contra Rusia es necesaria porque si no, la única alternativa a su imposición sería una Tercera Guerra Mundial nuclear y devastadora, como reconoció el propio ministro de Exteriores ruso Serguéi Lavrov. No obstante, diría que todavía se tardará en ver sus efectos sobre la economía rusa, y si esos efectos provocan algún tipo de reacción en la sociedad rusa. Por otro lado, tenemos que asumir

también que la guerra será larga, como prevén gran parte de los expertos, y que las consecuencias económicas de la misma en Europa son impredecibles. Lo que sí que veo necesario es aumentar las sanciones al sector energético, ya que no es normal ni ético estar financiando la guerra a Rusia a través del suministro de gas y de petróleo. Soy consciente de que existen muchos intereses de por medio, y de la dependencia de algunos Estados Miembros de la energía rusa, pero pienso que la Unión tiene ahora una oportunidad de replantearse también su dependencia energética, y de avanzar hacia una mayor soberanía en este ámbito. Por lo pronto, Europa importa ya más gas de Estados Unidos que por gasoducto desde Rusia.

III. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

La política común de seguridad y defensa (PCSD) ofrece un marco de la Unión en el ámbito de la defensa y la gestión de crisis, incluidas la cooperación y la coordinación en materia de defensa entre los Estados miembros. Como parte integrante de la política exterior y de seguridad común de la Unión (PESC), la PCSD ha dado origen a estructuras políticas y militares internas de la Unión, lo que ha permitido misiones y operaciones militares y civiles en el extranjero.

1. HISTORIA Y OBJETIVOS

Desde la fundación y los inicios del proceso de integración europea, se pretendió redimir la voluntad autodestructiva que Europa había llevado hasta sus últimas consecuencias con la Segunda Guerra Mundial, fijando la paz como objetivo prioritario de la Europa unida. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero tuvo un gran simbolismo, al ser estos dos recursos, de poderosa industria en Alsacia y Lorena, los que habían despertado las ansias anexionistas de dos viejos enemigos, como eran Francia y Alemania. La CECA buscaba poner bajo una autoridad supranacional la gestión en común de estos dos recursos, siendo decisiva para la historia de la integración europea y la semilla de la actual Unión Europea (UE). Esos objetivos de paz, que originariamente inspiraban los discursos de integración europea, han dado lugar a una voluntad política más abiertamente orientada a

la competitividad y a hacer de la Unión Europea un polo económico y financiero mundial integrado. Tras el triunfo de la CECA, nació el segundo gran proyecto comunitario a escala continental, la fracasada Comunidad Europea de Defensa (CED), la cual no superó la ratificación parlamentaria en la Asamblea Nacional francesa. Su hundimiento, causado por la fuerte oposición soberanista del sector gaullista del parlamento galo, supuso un durísimo golpe a la construcción europea desde dentro y trajo consigo el abandono de toda idea de cooperación militar continental formal hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, cuando por vez primera los Estados consintieron en incluir un tímido embrión de política común de defensa, la PESD (hoy PCSD). No obstante, en el Acta Única de 1986, donde se contemplaba la Cooperación Política Europea, y en el Tratado de Maastricht, donde se recogía la adopción de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con la firma del Tratado de Maastricht, abrieron ya las perspectivas de una cooperación militar autónoma a escala europea. Las misiones de Petersberg en junio de 1992, por su parte, permitieron que los ministros de defensa de la Unión Europea Occidental adoptaran por primera vez un acuerdo que establecía un mecanismo de cooperación intergubernamental a escala europea en asuntos de defensa, en el marco de misiones internacionales multilaterales. Este acuerdo debía tratarse, en un principio, de una mera transposición de otro que en términos semejantes había adoptado días antes los ministros de defensa de la Alianza Atlántica en Oslo; sin embargo, la decisión adoptada por los europeos fue más allá de lo que estipulaba el Comité de Defensa de la OTAN, pues en ella se contemplaban, además de las misiones de mantenimiento de la paz aceptadas por la Alianza, otros dos tipos de misiones suplementarias: las humanitarias y las de gestión de crisis en combate. Dichas misiones debían hacerse asimismo en coordinación con la Unión Europea Occidental y, por su puesto, con la propia OTAN. Por otra parte, la Cumbre de Saint-Malo de 1998 entre Jacques Chirac y Tony Blair culminó en una declaración conjunta que marca convencionalmente el nacimiento de la política europea de seguridad y defensa. Otro paso importante para la PESD supuso la adopción en 2003, en plena escala bélica en Irak, de la primera Estrategia Europea de Seguridad. El documento, presentado al Consejo Europeo para su aprobación por el AR

Javier Solana, contenía por primera ocasión una visión de conjunto común sobre la defensa y la seguridad de Europa en el mundo. La Estrategia se redactó con el concurso de los estados mayores y los ministerios de Defensa de los Estados miembros, tardándose bastante tiempo en alumbrarlo finalmente e ideándose a semejanza de las estrategias nacionales de seguridad o de defensa que elaboran muchos países del mundo. El documento señala un elenco de objetivos estratégicos que debe perseguir y alcanzar Europa para abordarlos y, finalmente, designa los medios e instrumentos adecuados a tal fin, de los que Europa debe dotarse y desarrollar conforme evolucionan los acontecimientos. El 28 de junio de 2016 veía la luz la nueva Estrategia Europea de Seguridad denominada «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión», a la que se añadía como título «Una visión compartida, acción común: una Europa más fuerte». La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI. La ejecución de la Estrategia Global debe revisarse anualmente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Además, en junio de 2020, los ministros de Defensa de la UE acordaron desarrollar un documento denominado «brújula estratégica» para impulsar la agenda, definir los objetivos de la organización en cuanto a la política de seguridad y defensa, y fijar el nivel de ambición en este ámbito. La brújula, que se realizó partiendo de información suministrada por los diferentes servicios de inteligencia de los Estados miembros de la UE, analizó y debatió exhaustivamente las amenazas y los retos, así como sus principales consecuencias, pero no sustituirá a la Estrategia global de la UE (EGUE) de 2017. Esta Estrategia Global estableció las prioridades generales de la política exterior de la Unión, y pretende traducir las prioridades de la UE en objetivos tangibles, definir qué capacidades debe desarrollar la Unión, así como fomentar una «cultura estratégica» europea común, impulsando a los Estados miembros hacia un entendimiento común de las amenazas clave para la UE y cómo contrarrestarlas juntos (Tocci, 2017). Como respuesta a la invasión rusa de Ucrania, aparte del envío de armamento y ayuda económica al gobierno ucraniano por parte de varios gobiernos de

Estados miembros de la UE, la Unión dispuso la creación de una célula encargada de coordinar la compra de armamento para sostener al gobierno ucraniano frente al ataque ruso, con base en el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz es uno de los instrumentos más recientes de la PCSD. Con él, la Unión financiará los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD, con lo que mejorará la solidaridad y el reparto de cargas entre Estados miembros. Al reforzar las capacidades de las operaciones de apoyo a la paz y de terceros países y organizaciones asociadas en asuntos militares y de defensa, contribuirá a aumentar la eficacia de la acción exterior de la Unión. La Comisión Europea también decidió movilizar el Centro de Satélites de la Unión Europea para prestar servicios de inteligencia a Ucrania, permitiendo a la UE reafirmarse como fuerza geoestratégica e implicarse en un conflicto militar.

Por otra parte, los principios y objetivos por los que se rige y que persigue la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) son los mismos que se aplican a la PESC y al conjunto de la acción exterior de la UE, englobándose la PCSD en la PESC. Como ya se mencionó en el apartado de objetivos de la PESC, el art. 21 del Tratado de la Unión (TUE) recoge los principios y la ordenación a un conjunto de objetivos que se enumeran en ese precepto, que pueden dividirse en principios materiales (relacionados con los valores de la Unión) y en principios funcionales. No obstante, en el ámbito de la PCSD se añade un objetivo autónomo de gran trascendencia simbólica y potencial. El artículo 42.2 del TUE fija que la PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, y ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Además, el Tratado de Lisboa introduce en el artículo 42.3 el concepto de una política europea de capacidades y de armamento, y establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión al requerir que la AED y la Comisión cooperen estrechamente en caso necesario (artículo 45.2). Esto afecta, en especial, a las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio, en las que se ha otorgado al Parlamento un papel mucho más importante por lo que respecta a la PCSD. El

Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Estas decisiones se adoptan por unanimidad, con algunas destacadas excepciones relativas a la AED (artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (CEP, artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría. Finalmente, cabe destacar el art. 42.7 del Tratado que determina que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

2. MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

En conformidad con el Tratado de Lisboa, la PCSD será ejecutada por el AR y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y de la Unión. Este tratado permitió mejorar la coherencia política de la PCSD, fijando el marco general de la PCSD actual, aclarando sus aspectos institucionales y fortaleciendo el papel del Parlamento Europeo en relación con esta política. El AR ocupa el papel institucional principal, al dirigir el SEAE, presidir el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa (el órgano decisorio de la Unión en el ámbito de la PCSD) y dirigir la AED, a la vez que suele presentar a los Estados miembros propuestas de decisiones sobre la PCSD. El resto de instituciones y órganos principales tienen una función similar a la que tienen en la PESC: el Consejo Europeo define las líneas y objetivos estratégicos, el Consejo aplica mediante decisiones dicha estrategia y supervisa su ejecución, la Comisión participa y expresa sus posiciones en todas las fases, y el Parlamento controla políticamente y delibera. El TJUE, el Tribunal de Cuentas y el BCE, las otras tres grandes instituciones de la Unión, están completamente excluidos del ámbito de la PCSD, salvo en lo que se refiere a la capacidad del TJUE de comprobar la legalidad formal de los actos adoptados en esta materia. Por ello, existe un número importante de órganos y organismos suplementarios con funciones específicas en materia de seguridad y defensa.

En lo referido a la financiación, el artículo 41 del TUE detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y establece que los gastos administrativos y operativos correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado la declaración formal para abstenerse de aplicar esa decisión del artículo 31.1, no estarán obligados a contribuir a su financiación. Por otro lado, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común. El Consejo adoptará también por mayoría cualificada, a propuesta del AR, las decisiones que establezcan: a) las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo; b) las modalidades de gestión del fondo inicial; c) y las modalidades de control financiero.

3. ¿ES FACTIBLE UN EJÉRCITO EUROPEO?

A pesar de los avances hechos en política europea de defensa y seguridad, sigue sin existir un ejército puramente europeo, es decir, una fuerza militar apoyada y financiada por los Estados miembros de la Unión Europea, y que actuaría directamente bajo las directrices de la UE. Siempre ha sido un tema de difícil discusión la creación de una armada europea, ya que existen otros cuerpos de seguridad dependientes de los Estados o de organizaciones internacionales, como la OTAN. Además, se plantean otras cuestiones como el propio papel que desempeñaría esa fuerza armada europea, quién la lideraría, y cómo lo llevaría a cabo. Según los partidarios de su creación (como Joan Puigcercós o Guy Verhofstadt), especialmente los federalistas europeos,

se afirma que disponer de un ejército permitiría aumentar el valor añadido en su defensa y garantizar la autonomía estratégica de la Unión Europea. También consideran que esta iniciativa estaría a disposición permanente de las Naciones Unidas y, por lo tanto, permitiría acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como reduciría los gastos en defensa, al poner en común los consumos militares. El ex AR Javier Solana no ve un ejército europeo que desfile «detrás de una bandera» pero sí «capacidades para poder defendernos sin ningún género de dudas». Según un sondeo del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizado en abril de 2022, el 60% de los españoles apoyaría que la UE tuviera su propio ejército, frente al 31,3% de los que se oponen a este cuerpo de defensa, y el 7,2% que no tiene una opinión al respecto. Otros sondeos, como el realizado por Sociométrica para El Español de octubre de 2021, ya apuntaba a esa opinión, con un 71,3% de los españoles apoyando la creación de un ejército europeo en el seno del cual estuvieran integradas las Fuerzas Armadas españolas. En líneas generales, según dicho sondeo, en todas las franjas de edad hay un amplio respaldo hacia la integración de los ejércitos, pero es más entusiasta en los mayores (79,2%) que en los más jóvenes (61,3%).

Hasta el momento, el ámbito de la política de defensa se ha mantenido básicamente en el ámbito de los Estados, aunque en los últimos años se han desplegado una serie de operaciones militares de la PCSD y se han creado distintas fuerzas internacionales en torno a la defensa de la UE. No obstante, la OTAN sigue siendo la principal militar en Europa, incluyendo 21 de los 27 Estados miembros de la UE (Benedicto & Angoso, 2006). El Tratado de Lisboa, por su parte, extendió la cooperación reforzada para que estuviera disponible para su aplicación en el ámbito de la defensa, permitiendo que un número mínimo de Estados miembros pueda profundizar la integración en el marco institucional de la UE, sin la necesidad de la participación de otros Estados miembros más reticentes. Además, Ángel Gustavo Suárez señala que el coste político de la participación de los diferentes Estados en una Iniciativa de Intervención Europea es mínimo, ya que la participación en los compromisos militares que se asuman siempre estará sujeta a las decisiones nacionales de los Estados miembros (Suárez, 2019).

Tras la invasión rusa de Ucrania, en marzo de 2022 la Unión aprobó el plan elaborado por el actual AR, Josep Borrell, para crear de aquí a 2025 una Fuerza Europea de Despliegue Rápido de hasta 5.000 soldados, con componentes terrestres, aéreos y marítimos para actuar. El objetivo de este embrión de ejército de la UE es poder intervenir de forma autónoma y urgente en respuesta a amenazas inminentes o a situaciones de crisis fuera de la UE. Además, los Veintisiete podrán autorizar la creación de «coaliciones de voluntarios» bajo el paraguas de la UE, cuyos participantes tendrán después autonomía para planificar y conducir las misiones. Tanto la Unión como los Estados insistieron en que esta Fuerza Europea de Despliegue Rápido no tiene ninguna intención de sustituir a la OTAN, sino que será «complementaria», ya que la Alianza Atlántica se mantendrá como el fundamento de la defensa colectiva de sus Estados miembros. A su vez, se comprometieron a reforzar sus misiones militares y civiles en el exterior, y a invertir más en defensa, debido a que en la actualidad el gasto militar en Europa, de todos los Estados miembros sumados, es de alrededor de 200.000 millones de euros, el 1,5% del PIB. En resumen, aunque un ejército europeo es difícil de imaginar a corto o medio plazo, y si existe algo parecido algún día seguramente será totalmente complementario de los ejércitos estatales y de la OTAN, creo personalmente que es positivo que se intente avanzar en esa dirección, pero teniendo claro que un ejército europeo es solo una pieza más del puzle que es la política de seguridad y defensa europea. La cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid en junio de 2022, concluyó asegurando la importancia de aumentar progresivamente el gasto presupuestario en Defensa. El presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, a su vez, propuso que el gasto en Defensa alcance el 2% del PIB en 2029. Yo pienso que no se trata únicamente de aumentar el presupuesto en Defensa, sino de ver en qué se gasta efectivamente ese presupuesto. Y veo esencial, por otro lado, que si se lleva a cabo ese aumento presupuestario sirva también para asentar la autonomía estratégica de la Unión Europea, ya que la OTAN no puede ser el único paraguas bajo el que se encuentren los Estados miembros de la UE en materia de Defensa. Como se estableció en la mencionada cumbre, vivimos en un mundo cada vez más peligroso, en el que Rusia supone la mayor amenaza para nuestra seguridad y China ha pasado a considerarse un desafío, ya que el país asiático,

[Escriba aquí]

entre otras cosas, no ha condenado explícitamente la invasión rusa de Ucrania. Por tanto, como ha señalado la Comisión Europea en repetidas ocasiones, se trata de invertir más y mejor, porque en mi opinión, de nada sirve invertir más dinero en Defensa, cuando además parte de la población podría quejarse de que ese dinero no se invierte en otras cosas, si ese gasto presupuestario no se destina a garantizar una mayor seguridad de los europeos con una mayor autonomía estratégica. Yo estoy convencido de que la Unión no puede permitirse estar siempre pendiente de si el presidente estadounidense de turno se lleva mejor o peor con el viejo continente, en vistas a una mayor o menor cooperación, sino que debe asegurarse de que gobierne quien gobierne al otro lado del charco, la UE va a tener la independencia y soberanía necesarias para actuar en la defensa de sus intereses.

IV. RETOS Y DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS DE LA UE EN SEGURIDAD Y DEFENSA

1. EL BREXIT, ¿UNA OPORTUNIDAD?

La retirada del Reino Unido de la Unión Europea, comúnmente conocida como *Brexit*, se produjo tras el referéndum del 23 de junio de 2016 y se materializó el 31 de enero de 2020, tras cerrar un acuerdo que regulaba sus relaciones futuras. Con el *Brexit*, la UE perdió el 13% de su población, el 15% de su PIB y el 5,6% de su superficie. A pesar de ello, la UE continuó siendo una potencia política económica mundial, formando el tercer mayor grupo de población después de China y la India, y concentrando el 18,5% de la economía mundial, así como el 16% de las exportaciones mundiales. Por su parte, la eurozona ha pasado a sumar el 86% del PIB y el 77% de la población de la UE, reforzando así su importancia como motor político y económico de la Unión.

La retirada británica supuso también consecuencias políticas dentro de la Unión, ya que los Estados de la Unión que no han adoptado el euro, por ejemplo, tienen ahora muy difícil oponerse a las iniciativas consensuadas por la eurozona, debido a que no suman el 35% de la población requerido para una minoría de bloqueo. En cuanto a la política de seguridad y defensa que nos ocupa, la salida británica supuso dejar de contar una potencia nuclear y con

un ejército importante como el británico dentro de la Unión, pero a su vez eliminó la principal oposición al desarrollo de una política de defensa europea autónoma de la OTAN. Se puede decir que el Reino Unido era un gigante militar, pero no ha jugado para la UE, de hecho, en términos de capacidades de defensa no ha tenido efectos tan graves como se podía prever. Además, el Reino Unido, aunque tiene un enfoque realista de las relaciones internacionales, sigue siendo un aliado de la Unión en este sentido, al formar parte de organizaciones como la OTAN, la OSCE, OCCAR, y con los acuerdos bilaterales con los Estados miembros. A su vez, el Reino Unido es miembro permanente del Consejo de Seguridad de NNUU, que es el órgano que puede autorizar el uso de la fuerza legítimo en el mundo. Tras el *Brexit*, las instituciones y los Estados de la Unión entendieron por lo general la necesidad de aumentar la integración en este ámbito para suplir el vacío que dejó el Reino Unido, al igual que creyeron necesario un impulso simbólico con el que afianzar la idea de una «Europa que protege» entre sus ciudadanos, con el objetivo de evitar futuras retiradas. Charles De Gaulle, el cual se opuso a la entrada del Reino Unido en la antigua Comunidad Económica Europea, defendía que el Reino Unido era el caballo de Troya de Estados Unidos en Europa. En algunos aspectos seguramente no le faltó razón, ya que el Reino Unido vetó las mayorías cualificadas, la «comunitarización», el desarrollo autónomo de la UE en el ámbito de la defensa, el cuartel general, o el uso de Grupos de combate de la Unión Europea. Indudablemente, la retirada del Reino Unido, que se comportaba como el «perro del hortelano» en este ámbito, en palabras de la doctora en Relaciones Internacionales Mercedes Guinea, puede suponer un avance importante en este campo de la integración, aunque dependerá de la voluntad de los Estados miembros cómo y cuánto se avanza. No me queda ninguna duda, no obstante, de que proyectos como el anteriormente mencionado de la Fuerza Europea de Despliegue Rápido, en ningún caso hubiesen contado con el apoyo del Reino Unido. En definitiva, aunque el *Brexit* fue un error histórico, en el ámbito de la seguridad y la defensa puede suponer una oportunidad, si existe una voluntad real de avanzar en la integración por parte de los Estados de la Unión. Los más optimistas creen que desde la retirada británica se ha avanzado más en la integración que en los 47 años de permanencia del Reino Unido en la organización. Está por

ver si esto se confirma o no. Sophia Becker, investigadora sobre política de seguridad y defensa de Estados Unidos en el Programa de Seguridad y Defensa del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP), y Torben Schütz, miembro asociado del mismo, alertan que si la UE no cambia su rumbo actual en el terreno de la defensa, pronto acabará con 27 «ejércitos bonsái» militarmente inútiles, al considerar que en términos de fuerzas armadas o gasto en defensa, los países europeos entra cada vez más en la categoría de «Estados pequeños». Además, critican que del objetivo original de Helsinki en 1999 de tener 60.000 soldados operativos en 60 días, la UE ha pasado a ambicionar con una fuerza modular de reacción rápida de 5.000 soldados. Creen también ineficaz para todos los aliados tratar de mantener el espectro más amplio posible de capacidades, asegurando que la especialización podría generar economías de escala. Sin embargo, también avisan a los europeos de que no se engañen: EEUU quiere una Europa fuerte a su lado, pero que se adapte y subordine a sus posiciones.

2. RELACIONES DE VECINDAD CON EL RESTO DE EUROPA, RUSIA Y NORTE DE ÁFRICA

En este punto cabe mencionar la llamada Política de Vecindad de la Unión Europea (PEV), como una estrategia comunitaria a través de la cual se busca un estrechamiento de relaciones entre la UE y sus vecinos, principalmente los de la cuenca mediterránea, además de algunas exrepúblicas soviéticas. En su mayoría se trata de países en desarrollo, algunos de ellos con perspectivas de incorporarse a la Unión Europea. La Unión ofrece asistencia financiera a estos países, bien para que algún día puedan aspirar a formar parte de la Unión Europea, o para que su economía quede estrechamente vinculada a la economía comunitaria. Sus políticas cubren una amplia gama de sectores: empleo, política social, comercio, política industrial, desarrollo agrícola y rural, o cambio climático y medioambiente, incluyendo también programas de apoyo en ámbitos como la salud, la educación, la cultura y la juventud. La PEV se apoya en planes de desarrollo regionales como la Asociación Oriental, en el marco de la cual Ucrania firmó en 2014 el área profunda y completa de libre comercio (Gutiérrez & Rodríguez, 2014), o la Unión para el

Mediterráneo. Esta última, fundada en 2008 y con sede en Barcelona, está conformada por los 27 Estados miembros de la UE, y los 15 países socios mediterráneos del norte de África, Oriente Medio, y sudeste de Europa, y tiene como finalidad promover la estabilidad y mejorar la integración en toda la región mediterránea para así potenciar el desarrollo socioeconómico de los diferentes países que la componen (Ferrer, 2012). Centrándose en impulsar el desarrollo humano y promover el desarrollo sostenible, se dedica a identificar y a apoyar proyectos e iniciativas de carácter regional, centrándose a seis áreas de actividad: el desarrollo empresarial, la educación superior y la investigación, los asuntos sociales y civiles, la energía y la acción por el clima, el transporte y el desarrollo urbano, y el agua y el medio ambiente. En este contexto, la UE es el principal socio comercial de África, y el Acuerdo de Cotonú constituye el marco general para las relaciones. También es el primer socio comercial de Rusia, que a pesar de los retos y dificultades que tienen sus relaciones económicas y políticas, éstas son de gran importancia para ambos (Aguinaga & Rosell, 2015). Las relaciones con Rusia tienen como base jurídica el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) firmado en 1994 tras la disolución de la Unión Soviética y la creación de la Federación de Rusia, que se ha ido renovando automáticamente cada año, y en el que se fijan los objetivos comunes y se establece el marco institucional para los actos bilaterales. Este acuerdo se ha mantenido pese a diferentes crisis como la intervención rusa en la guerra de Georgia, la guerra civil siria, la guerra en el Donbás, la anexión de Crimea y, más recientemente, la invasión rusa de Ucrania, con las consecuencias mencionadas anteriormente que ha tenido.

Con otros Estados europeos que no pertenecen a la Unión, la UE se relaciona con ellos a través de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que agrupa a los países que prefirieron no ingresar en la UE, como Noruega, Suiza, Islandia o Liechtenstein, y tiene como objetivo lograr la expansión económica y la estabilidad financiera de todos sus miembros. Por su parte, la mayoría de microestados europeos (Andorra, San Marino, Ciudad del Vaticano y Mónaco) tienen convenios monetarios por los cuales usan el euro. Liechtenstein, sin embargo, no ha adoptado el euro, pero es el único microestado (sin contar a Islandia, por su población) que forma parte del

Espacio Económico Europeo (EEE), participando en el mercado interior de la UE, y del Espacio Schengen, al ser miembro de la EFTA.

3. AMÉRICA Y LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

Para la Comisión Europea y sus políticas la llamada *relación transatlántica* ha contado siempre con una gran importancia económica y política, aunque en los últimos años se han exhibido graves diferencias, especialmente bajo la presidencia estadounidense de Donald Trump, provocando un cierto distanciamiento entre ambos aliados, con reproches mutuos de ambas partes. La Europa comunitaria y los Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas en 1953, pero no formalizaron su cooperación hasta 1990 con la Declaración Transatlántica. Desde 1995, la relación se funda en la Nueva Agenda Transatlántica, en cuyo marco, y de acuerdo con la Asociación Económica Transatlántica lanzada en 1998, se creó en 2007 el Consejo Económico Transatlántico, encargado de dar impulso a la economía transatlántica. Por otro lado, actualmente se encuentra en negociaciones la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI), que es una propuesta de tratado de libre comercio (TLC) entre la Unión Europea y Estados Unidos. Como puntos a favor, se argumenta que sería beneficiosa para el crecimiento económico de las naciones que lo integrarían, aumentaría la libertad económica y fomentaría la creación de empleo. Como puntos negativos, se afirma que éstas se producirían a costa del aumento del poder de las grandes empresas y desregularizaría los mercados, rebajando los niveles de protección social y medioambiental de forma drástica, y limitando la capacidad de los gobiernos de legislar en beneficio de los ciudadanos y el poder de los trabajadores en favor del de los empresarios. Desde la llegada de Joe Biden, la «nueva agenda UE-EEUU» busca una alianza para enfrentar el desafío estratégico chino uniendo fuerzas para dar forma al entorno regulatorio digital con leyes antimonopolio, protección de datos, detección de inversiones extranjeras sensibles, combatir amenazas a la ciberseguridad, o afrontar la amenaza que puede representar un 5G dominado por Pekín (Fleming, Brunsdén & Peel, 2020). Biscop dedica un capítulo a analizar las relaciones de la Unión con los EEUU de Trump y la relación con Rusia y

China. En palabras de Biscop, aquí entra en juego la cuestión de la interdependencia económica; pero, sobre todo, explica el peso que la UE puede albergar como potencia estabilizadora en un mundo en el que la aparición de conflictos es más probable (Biscop, 2019). En cuanto a Canadá, la UE es su segundo socio comercial, y el Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA) es posiblemente el tratado de libre comercio de mayor alcance entre la UE y un país extranjero, y hay quien plantea que es el primer paso para una hipotética futura adhesión de Canadá a la UE, pese a pertenecer al continente americano. Con respecto a América Latina, las relaciones con la Unión se han expandido y evolucionado significativamente, desde que en 1967 la Comisión Europea abrió en Santiago de Chile su primera Delegación para la región. Así, la Unión ha impulsado las relaciones con tres grupos de países: el Mercosur, con quien firmó un Acuerdo Marco Internacional de cooperación en 1999, Comunidad Andina (CAN), que cuenta con un acuerdo de cooperación regional de 1983, y Centroamérica.

4. CHINA COMO PAÍS EMERGENTE Y ASIA

En octubre de 2003 la Cumbre bilateral China-Unión Europea adoptó dos acuerdos claves: sobre participación china en el Proyecto Galileo, que es el sistema europeo de radionavegación y posicionamiento por satélite desarrollado por la UE a través de la ESA, y sobre la facilitación del turismo chino hacia Europa. Desde entonces, se ha intentado alcanzar un nuevo Acuerdo Marco euro-chino, y se estableció un diálogo económico y comercial periódico de alto nivel entre la Comisión Europea y el Consejo de Estado chino. Complementariamente las cumbres *ASEM* (Encuentro de Asia-Europa) cuentan con la participación de todos los miembros del Consejo de la Unión Europea, el presidente de China y los jefes de gobierno de las naciones de Asia. De esta manera, a lo largo de los últimos lustros, en los que China se ha convertido en una potencia emergente y se ha consolidado como el país más poblado del mundo, la Unión ha acercado posiciones en asuntos destacados de la agenda global como la defensa del libre comercio, la globalización y el multilateralismo. A su vez, según Josep Borrell, la UE también hace frente a Pekín mediante «la lucha contra las operaciones chinas de desinformación; no permitiendo un multilateralismo «selectivo» (donde China solo lo defiende

cuando le convenga) y garantizando el cumplimiento de los compromisos chinos para que las empresas europeas accedan con reciprocidad a los mercados y programas de investigación e innovación del país asiático». Ya se han tomado medidas de defensa comercial como un reglamento para el escrutinio de inversiones extranjeras o el libro blanco sobre el control de las subvenciones a empresas extranjeras que provoquen distorsiones en el mercado único. Sin embargo, reorganizar su relación con China es uno de los desafíos geoestratégicos más cruciales que enfrenta la UE. Mientras tanto, los Estados miembros están frecuentemente divididos sobre el enfoque necesario para sus relaciones con China. Como señaló Josep Borrell, el problema es que con China también hay que cooperar, al ser el segundo socio comercial de la UE, y en otros asuntos, como la lucha frente al cambio climático, también es necesario su concurso (Borrell, 2020). En palabras del AR, la rivalidad entre China y los EEUU ha dejado a la UE en tierra de nadie y existe el temor de «ser absorbidos por una lucha de superpotencias», si bien cualquier situación de crisis en el nordeste y sudeste de Asia o el Índico afectaría seriamente a los intereses de la UE.

En otro orden de cosas, con otros actores de Asia, la Unión firmó con el Gobierno de Irán en 2015 el Plan de Acción Conjunto y Completo, junto a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (China, Francia, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos) y Alemania. En el acuerdo, Irán acordó eliminar sus reservas de uranio enriquecido medio, disminuir sus reservas de uranio enriquecido bajo en 98% y reducir en dos tercios sus centrifugadoras de gas durante trece años. A lo largo de los quince años siguientes, Irán solo enriquecería uranio hasta 3,67%, y se comprometió a no construir ningún reactor nuclear nuevo de agua pesada durante el mismo periodo de tiempo.

Con respecto a la India, que también es considerada potencia emergente, las áreas más importantes de la cooperación programada están en los dominios de la educación, los intercambios culturales, la común investigación en ciencias y tecnologías, y la aplicación de la ley.

Con otros países asiáticos, destaca el Acuerdo de Asociación y Cooperación Mejorada (EPCA) con Kazajistán, que fue el primer país de Asia Central en concluir un acuerdo comercial y económico con la UE.

CONCLUSIONES

Como conclusiones, afirmo que la política exterior y de seguridad de la UE es compleja, mucho más de lo que muchos ciudadanos europeos piensan. A su vez, aparte de compleja diría que es imprescindible. Imprescindible para que la Unión cuente con una única voz en el mundo, en la que vele por los intereses de la Unión en los diferentes ámbitos que nos afectan. Imprescindible disponer de una política de seguridad y defensa integrada, con un presupuesto adecuado, con una estrecha colaboración entre los Estados miembros y, por qué no, con un ejército europeo, aunque sea una utopía a corto y medio plazo. Imprescindible, en definitiva, contar con una UE que proteja a su ciudadanía. Según los datos del Eurobarómetro realizado en enero y febrero de 2022, un poco antes de la invasión rusa de Ucrania, el 77% de los europeos estaba a favor de una política de defensa y seguridad común en la Unión Europea, alcanzando su segundo nivel más alto desde que formuló la primera pregunta en otoño de 2004. Por tanto, considero que es necesario que las instituciones europeas y los Estados estén a la altura de la voluntad de la gran mayoría de los europeos y se siga en esta dirección.

Y es que nuestra Unión está destinada a ser un actor global, que encuentre su posición en el nuevo orden mundial que se está configurando, se haga oír, y que consolide relaciones con el resto de actores globales, ya sean países u organizaciones internacionales. Creo firmemente que el *Brexit* y la guerra de Ucrania deben aprovecharse para impulsar nuestra política exterior y de seguridad. Evidentemente considero que ninguno de los dos se debería haber producido, pero como no podemos cambiar el curso de la historia, sería un error garrafal que no se aprovecharan para profundizar en la integración europea. Si la crisis del Covid-19 ha permitido que unos fondos europeos de recuperación vieran la luz, también debe ser posible avanzar en este sentido. Europa no puede permitirse caer en el pesimismo, sino que debe tener una autonomía y cultura estratégica, que permitan a la Unión actuar con independencia ante los desafíos globales, ser menos dependiente de la OTAN, e impulse a los Estados miembros hacia un entendimiento común de las amenazas clave para la UE y cómo contrarrestarlas juntos. Una autonomía que no se enfoque exclusivamente en la geopolítica, sino también en la economía en sentido amplio, asumiendo la

transformación digital. Para ello, habrá que armonizar la visión que sobre el futuro de Europa tienen todos sus Estados miembros, que era el principal objetivo de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que concluyó el pasado mes de mayo de 2022, así como construir una percepción común sobre riesgos, amenazas, prioridades y actuaciones para hacerles frente. Cualquier autonomía estratégica, siguiendo el consenso existente entre analistas e investigadores (Pontijas, 2019), deberá tener tres dimensiones: (a) política, con una lectura estratégica y diplomática, orientada a la promoción y defensa de los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como los principios y valores europeos; (b) operativa (civil y militar), de capacidades, para la defensa efectiva de la paz, o lo que es lo mismo, disuasión exitosa de cualquier tipo de conflicto, garantizándose la seguridad dentro y fuera de nuestras fronteras; (c) y económica-industrial, para la construcción de una industria de defensa europea independiente, sostenible, innovadora y competitiva, siendo esencial para una autonomía estratégica y una PCSD creíble. En palabras de Josep Borrell, la autonomía estratégica es «una forma de formular nuestras elecciones: debemos ser capaces de defender nuestros intereses; hacerlo nosotros mismos si fuera necesario». Sin embargo, Miguel Ángel Benedicto afirma que cuando la UE habla autonomía estratégica no está pensando en un ejército europeo debido a las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros con distintas percepciones de las amenazas y diversas reglas de participación y uso de la fuerza militar (Benedicto, 2020). La cultura estratégica, siguiendo a Martinsen, se puede definir como las ideas, expectativas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores involucrados en los procesos que rodean «las políticas europeas de seguridad y defensa, como base para enfrentar juntos las amenazas y retos que emergen en el contexto internacional y regional». Para que la política exterior de seguridad y defensa vaya más allá, según el profesor Meyer, «requerirá de una base de intereses, valores y prioridades compartidos, percepciones de amenaza y medios legítimos para el uso de la fuerza militar, así como un acuerdo sobre el papel de Europa en el mundo» (Meyer, 2007). Si el desacuerdo o la divergencia en estos temas persiste, «la cooperación en estas áreas políticas es poco probable que se desarrolle y se consolide» (Krotz & Maher, 2011). Por otra parte, pienso que sería positivo replantear parte de la política exterior y de seguridad para acercarla a los ciudadanos y, siempre que sea posible, «democratizarla» reforzando, por ejemplo,

el papel del Parlamento Europeo, como sede de la legitimidad democrática y de la representación de los ciudadanos europeos. En definitiva, voluntad política, mayor liderazgo en la PCSD, e invertir más y mejor se demuestra como algo oportuno para conseguir estos intereses y objetivos estratégicos. Una fuerte política exterior, de seguridad y de defensa es imprescindible para una Europa segura, porque no podemos olvidar que Europa es nuestro futuro, y que en este campo nos jugamos mucho.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUINAGA, P., & ROSELL, J., «Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea», en *Cuadernos de estrategia*, 2015, pp. 155-183
- AVERY, G., «The EU's External Action Service: new actor on the scene», en *European Policy Centre*, 28 de enero de 2011
- BAR, A., «La Unión Europea: de la economía a la política, pasando por el derecho», en *Teoría y Realidad Constitucional UNED*, 2013, pp. 99-124
- BENEDICTO, M.A. y ANGOSO R., *Europa a debate: veinte años después (1986-2006)*, Plaza y Valdés, Barcelona, 2006
- BENEDICTO, M.A y MOLINA, M.J., «Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?», en *Relaciones Internacionales*, nº44, 29 de junio de 2020, pp. 11-28
- BENEDICTO, M.A., «Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo», en *Relaciones Internacionales*, 20 de julio de 2020
- BISCOP, S., *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*, Routledge, Nueva York, 2019
- BISCOP, S. & COOLSAET, R., «A European security concept for the 21st Century, a Belgian Contribution to a Comprehensive EU Strategy» en *Egmont Institute*, 20 de marzo de 2004

BLOCKMANS, S.; and HILLION, C., *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the External Action Service.*, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2013

BOGADO, L., «Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea», en *Instituto de Relaciones Internacionales*, 2012, pp. 89-114

BORRELL, J., «La doctrina Sinatra» en *Política Exterior*, nº197, 1 de septiembre de 2020

BRUNNSROM, D., «EU says it has solved the Kissinger question», en *Reuters*, 20 de noviembre de 2009

CASTLE, S., «Lady in Waiting. So where is the EU's Foreign Policy Chief?», en *Foreign Policy*, 31 Marzo de 2011

CURTIN, D., *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*, Vol. 12, Oxford University Press, Oxford, 2009

DENZA, E., «The role of the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy», en H-J Blanke & S. Mangiameli (Eds), en *The European Union after Lisbon*, Heidelberg Springer, 2012, pp.481-494.

DOUGAN, M., «The Treaty of Lisbon: winning minds not hearts», en *Common Market Law Review*, 2008, Vol. 45 (3), pp. 617-703.

EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011.

FERRER, J., «La Unión Europea ante la crisis libia: ¿derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, pp. 13-56

FLEMING, S., BRUNSDEN, J. & PEEL, M., «EU proposes fresh alliance with US in face of China challenge», en *Financial Times*, 29 de noviembre de 2020

GARCÍA, D., «La transición energética de Alemania y su impacto en la Unión Europea: implicaciones para la seguridad energética del proceso de descarbonización económica», en *Cuadernos de investigación UCM*, 2013

GIANFRANCESCO, E., «The High Representative», en *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, pp. 733-758

GIANNITI, L., «Il rappresentante esterno», en *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 400- 401.

- GONZÁLEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, pp. 383-415
- GOSALBO BONO, R., *The organization of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon*, Cleer Working Papers, La Haya, 2011.
- GUTIÉRREZ, A., & RODRÍGUEZ, P., *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la Nueva Europa del Este*, Levar Anclas Ediciones, Salamanca, 2017, pp. 187-211
- HELWIG, N., *EU Foreign Policy and the High Representative's Capability Expectations Gap: A question of Political Will*, *European Foreign Affairs Review*, vol. 18(2), Alphen aan den Rijn, 2013, pp. 235-253.
- HILL, C., «A foreign minister without a foreign ministry—or with too many», en *Common Foreign and Security Policy Forum*, pp. 1-2
- KADDOUS, C., «Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty», en *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, Florence, Wien: Springer, 2008, pp. 205-223
- KEUKELEIRE, S. & DELREUX, T., *The foreign policy of the European Union*, 2nd edition, The European Union series, Basingstoke, 2014
- KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, Oxford, 2013.
- KROTZ, U. & MAHER, R., «International Relations theory and the rise of European foreign and security policy» en *World Politics*, Vol. 63, nº3, julio de 2011, pp. 548-579
- MARQUINA, A., «La Estrategia Global de la Unión Europea. Asomándose al precipicio», en *Revista UNISCI*, 2017, pp. 7-8
- MARQUINA, A., «The European Security and Defence Policy of the EU and NATO», en *Revista UNISCI*, 2018, pp.139-154
- MCCORMICK, J., *European Union Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 2010, pp. 409-445.
- MEYER, C., *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007

- MOLINA, M.J. & BENEDICTO, M.A. «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº62, 2020, pp. 59-98
- MOLINA, M.J. & BENEDICTO, M.A. «Autonomía estratégica en seguridad y defensa: un anhelo geopolítico que no se hace realidad en la Unión Europea» en *Revista UNISCI*, nº55, enero de 2021
- MORILLAS, P., «De proyectarse al mundo a protegerse de él: una década de estrategias de seguridad en la UE», en *Anuario internacional CIDOB*, 2019, pp. 93-100
- OLANO, A., «Análisis de la integración: una revisión teórica», en *Colloquia, Revista de pensamiento y cultura*, 2014, pp. 136-146
- PAUL, J., «EU Foreign Policy After Lisbon. Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?» en *CAP Policy Analysis*, nº 2, junio de 2008, pp. 12-16.
- PIRIS, J-C., *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- PONTIJAS J.L., «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea», en *Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, marzo de 2019, p. 9.
- RUIZ DÍAZ, L.J., *Hacia una visión integral de la seguridad: la necesaria coordinación de los instrumentos de la acción exterior de la UE en materia de seguridad y defensa*, Dykinson, Madrid, 2021
- SORROZA, A., «La UE y la tormenta perfecta ucraniana» en *Real Instituto Elcano*, 15 de abril de 2014
- SUÁREZ, A.G., «Iniciativa de Intervención Europea ¿Un nuevo Ejército europeo para socavar la Organización del Tratado del Atlántico Norte?», en *Revista Política Internacional*, nº3, julio-septiembre de 2019
- THIM, D., «Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy», en *European Law Journal*, Vol. 10(1), 2004, pp. 5-22.
- TOCCI, N., *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, Palgrave Studies in European Union Politics, Cham, 2017

RECURSOS DE INTERNET Y REFERENCIAS PERIODÍSTICAS

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte (EEAAS): http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf (consultado el 7 de febrero de 2022)

Josep Borrell dice que Europa vive el momento más peligroso desde la Guerra Fría (El Mundo):

<https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/07/62015bec21efa0ba7a8b45b7.html> (consultado el 7 de febrero de 2022)

Josep Borrell argumenta que nos encontramos en las horas más oscuras desde el final de la segunda guerra mundial (Onda Cero):

https://www.ondacero.es/noticias/mundo/josep-borrell-nos-encontramos-horas-mas-oscuras-final-guerra-mundial_2022022462173ea1e677650001ede45a.html (consultado el 24 de febrero de 2022)

Josep Borrell advierte del peligro nuclear real (Onda Cero):

https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/entrevistas/josep-borrell-advierte-peligro-nuclear-real-alarmense-alarmense_20220228621c8c41447ec10001fde014.html (consultado el 28 de febrero de 2022)

Josep Borrell afirma que la amenaza nuclear ahora es más explícita y que es una gigantesca irresponsabilidad (Antena 3):

https://www.antena3.com/noticias/mundo/josep-borrell-amenaza-nuclear-ahora-mas-explicita-gigantesca-irresponsabilidad_20220228621ca2ef447ec10001fdf73c.html (consultado el 28 de febrero de 2022)

La Unión Europea acuerda iniciar los trámites del proceso de adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia (RTVE):

<https://www.rtve.es/noticias/20220307/ucrania-moldavia-georgia-ue-adhesion-europa/2304262.shtml> (consultado el 7 de marzo de 2022)

Borrell asegura que una zona de exclusión aérea abocaría a una tercera guerra mundial (Agencia EFE):

<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/borrell-una-zona-de-exclusion-aerea-abocaria-a-tercera-guerra-mundial/10001-4759743> (consultado el 13 de marzo de 2022)

Por primera vez hay un compromiso de los 27 con la defensa europea, según Borrell (Agencia EFE):

<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/borrell-por-primera-vez-hay-un-compromiso-de-los-27-con-la-defensa-europea/10001-4767244>(consultado el 23 de marzo de 2022)

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (EEAS):

https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf (consultado el 17 de abril de 2022)

TFG- Gines Castillo, Maria Elena (Repositorio Comillas):

<https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/40742/TFG-%20Gines%20Castillo%2C%20Maria%20Elena%20.pdf?sequence=1> (consultado el 17 de abril de 2022)

Tesis doctoral de Morillas P. (UAM):

<https://www.tdx.cat/handle/10803/461181#page=1> (consultado el 17 de abril de 2022)

La UE y sus relaciones exteriores (Hablamos de Europa):

<https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/La-UE-y-sus-relaciones-exteriores.aspx> (consultado el 18 de abril de 2022)

El Servicio Europeo de Acción Exterior (Unión Europea):

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_es#:~:text=El%20Servicio%20Europeo%20de%20Acci%C3%B3n,de%20Europa%20en%20el%20mundo(consultado el 21 de mayo de 2022)

La Unión extiende el mandato de seis representantes especiales (Consejo de la Unión Europea):

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/02/25/eu-extends-mandates-of-six-eu-special-representatives/> (consultado el 21 de mayo de 2022)

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Diario Oficial de la Unión Europea):

[Escriba aquí]

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html> (consultado el 31 de mayo de 2022)

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Diario Oficial de la Unión Europea):

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-security-policy.html>(consultado el 31 de mayo de 2022)

La Unión Europea y sus socios comerciales (Parlamento Europeo):

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales> (consultado el 1 junio de 2022)

El Parlamento Europeo da luz verde al acuerdo UE-Reino Unido de comercio y cooperación (Parlamento Europeo):

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210423IPR02772/el-parlamento-da-luz-verde-al-acuerdo-ue-reino-unido-de-comercio-y-cooperacion>(consulta el 21 de junio de 2022)

Comunicado de prensa del TJUE sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur (Curia)

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052es.pdf> (consultado el 21 de junio de 2022)

Comunicado conjunto de los Presidentes de la Delegación del Parlamento Europeo para las Relaciones con el Mercosur y el Parlamento del Mercosur (Parlamento Europeo):

<https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/product/product-details/20220621DPU33267> (consultado el 21 de junio de 2022)

Comisaria de Asociaciones internacionales (Comisión Europea):

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen_en (consultado el 21 de junio de 2022)

El Eurobarómetro 2022 indica el firme el apoyo de los ciudadanos de la UE a la cooperación internacional para reducir la pobreza y a construir alianzas con países socios (Comisión Europea):

[Escriba aquí]

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3584 (consultado el 21 de junio de 2022)

La Comisión presenta planes de respuesta inmediata de la Unión para abordar el déficit de financiación de Ucrania y la reconstrucción a más largo plazo (Comisión Europea):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3121 (consultado el 22 de junio de 2022)

Fichas temáticas de la Unión Europea sobre Rusia (Parlamento Europeo):

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia> (consultado el 23 de junio de 2022)

Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania desde 2014 (Consejo de la Unión Europea):

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (consultado el 23 de junio de 2022)

La UE aprueba el plan de Borrell para crear una Fuerza de despliegue rápido de 5.000 soldados (El español):

https://www.elespanol.com/mundo/europa/20220321/ue-aprueba-borrell-fuerza-despliegue-rapido-soldados/658934489_0.html (consultado el 23 de junio de 2022)

La UE potencia su estrategia de Defensa con el plan de Fuerza de despliegue rápido (El plural):

https://www.elplural.com/politica/internacional/ue-potencia-su-estrategia-defensa-con-plan-fuerza-despliegue-rapido_286410102 (consultado el 23 de junio de 2022)

Una nueva UE por reinventar (El Periódico):

<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200201/una-nueva-ue-por-reinventar-7830757> (consultado el 23 de junio de 2022)

La UE toma medidas para suspender todos los derechos sobre las importaciones procedentes de Ucrania (Comisión Europea):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2671 (consultado el 27 de junio de 2022)

[Escriba aquí]

La política común de seguridad y defensa (Parlamento Europeo):

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa> (consultado el 27 de junio de 2022)

Cronología: Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa (Consejo de la Unión Europea)

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/defence-security-timeline/> (consultado el 27 de junio de 2022)

Rusia habría entrado en suspensión de pagos por primera vez en cien años (Heraldo de Aragón):

<https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/06/27/rusia-habria-entrado-en-suspension-de-pagos-por-primera-vez-en-cien-anos-1584382.html> (consultado el 27 de junio de 2022)

Dinamarca aprueba en referendo eliminar la excepción en materia de defensa de la Unión Europea (Euronews):

<https://es.euronews.com/2022/06/01/dinamarca-aprueba-en-referendo-eliminar-la-excepcion-en-materia-de-defensa-de-la-union-eur> (consultado el 27 de junio de 2022)

¿Puede resistir las sanciones la economía rusa? (Real Instituto Elcano):

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/puede-resistir-las-sanciones-la-economia-rusa/> (consultado el 30 de junio de 2022)

Solana no ve un ejército europeo que desfile detrás de una bandera, pero sí capacidades para defendernos (La Vanguardia):

<https://www.lavanguardia.com/local/castilla-la-mancha/20220622/8359361/solana-ve-ejercito-europeo-desfile-detras-bandera-capacidades-defendernos.html> (consultado el 30 de junio de 2022)

El 60% de los españoles apoya que la Unión Europea tenga su propio ejército, según el CIS (El País):

<https://elpais.com/espana/2022-04-26/el-60-de-los-espanoles-apoya-que-la-union-europea-tenga-su-propio-ejercito-segun-el-cis.html> (consultado el 30 de junio de 2022)

[Escriba aquí]

¿Ejército europeo? Un 71% apoya su creación y que el Ejército español se integre en su seno (El Español):

https://www.elespanol.com/espana/politica/20211013/ejercito-europeo-apoya-creacion-espanol-integre-seno/618688608_0.html (consultado el 30 de junio de 2022)

Siete de cada diez europeos apoyan una política de defensa de la UE (EuroEFE):

<https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/siete-de-cada-diez-europeos-apoyan-una-politica-de-defensa-de-la-ue/> (consultado el 30 de junio de 2022)

Defensa europea: llegó la hora de las decisiones difíciles (Política Exterior):

<https://www.politicaexterior.com/defensa-europea-llego-la-hora-de-las-decisiones-dificiles/> (consultado el 30 de junio de 2022)

TFG- Patricia Calleja Marazuela. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Repositorio Comillas):

<https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/612/TFG000532.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (consultado el 1 de julio de 2022)

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior a la luz de las teorías de las relaciones internacionales (AECPA):

<https://aecpa.es/es-es/la-creacion-del-servicio-europeo-de-accion-exterior-a-la-luz-de-las-te/congress-papers/1585/> (consultado el 1 de julio de 2022)

Sánchez reclama apoyo para llegar al 2% del PIB en gasto de defensa en 2029 (Agencia EFE):

<https://www.efe.com/efe/espana/politica/sanchez-reclama-apoyo-para-llegar-al-2-del-pib-en-gasto-de-defensa-2029/10002-4842230> (consultado el 2 de julio de 2022)

La alternativa a las sanciones es una III guerra mundial (RTVE):

<https://www.rtve.es/play/audios/24-horas/alternativa-sanciones-iii-guerra-mundial/6406471/> (consultado el 2 de julio de 2022)

El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad? (Cuadernos Europeos de Deusto)

<https://ced.revistas.deusto.es/article/view/980> (consultado el 2 de julio de 2022)

[Escriba aquí]

Verhofstadt (Renew Europe), partidario de un ejército de la UE que no duplique gastos (Europa Press):

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-verhofstadt-renew-europe-partidario-ejercito-ue-no-duplique-gastos-20220212180512.html> (consultado el 2 de julio de 2022)

Josep Borrell: La pandemia de coronavirus y el nuevo mundo que está creando (EEAS):

https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrellcoronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en (consultado el 2 de julio de 2022)

Von der Leyen: Mission letter (Comisión Europea):

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/missionletter-josep-borrell-2019_en.pdf (consultado el 2 de julio de 2022)

Europa importa por primera vez más gas de Estados Unidos que por gasoducto desde Rusia (El Periódico):

<https://www.elperiodico.com/es/economia/20220705/europa-importa-estados-unidos-gas-gasoducto-rusia-14008372> (consultado el 5 de julio de 2022)