



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La toma de decisiones en la política exterior de la Unión Europea (2003-2020)

El talón de Aquiles de la UE en la lucha por
mantener su poder en un mundo multipolar

Estudiante: **María Elena Ginés Castillo**

Director: Prof. Miguel Benedicto Solsona

Madrid, mayo de 2020

Índice

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción..... | 3 |
| 2. | Finalidad y motivos | 3 |
| 3. | Estado de la cuestión | 4 |
| 4. | Marco teórico..... | 10 |
| 4.1. | Intergubernamentalismo y supranacionalismo | 10 |
| 4.2. | El sistema de votación: mayoría cualificada y unanimidad..... | 12 |
| 5. | Objetivos..... | 14 |
| 6. | Metodología de trabajo..... | 14 |
| 7. | Análisis y discusión..... | 14 |
| 7.1. | El funcionamiento de la política exterior de la UE..... | 15 |
| 7.1.1. | El proceso de la toma de decisiones | 15 |
| 7.1.2. | Estrategia Europea de Seguridad (EES) – 2003 | 16 |
| 7.1.3. | Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGUE) – 2016..... | 18 |
| 7.2. | Casos de estudio..... | 19 |
| 7.2.1. | Libia..... | 19 |
| 7.2.2. | Rusia..... | 27 |
| 8. | Conclusiones y propuestas futuras | 34 |
| 9. | Bibliografía..... | 36 |

Índice de siglas

| | |
|----------|--|
| AR/VP | Alto representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y vicepresidente de la Comisión Europea |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations |
| BP | British Petroleum |
| CEE | Comunidad Económica Europea |
| CIDOB | Barcelona Centre for International Affairs |
| EES | Estrategia Europea de Seguridad |
| EGUE | Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea |
| EE. UU. | Estados Unidos |
| FRONTEX | Agencia Europea de Fronteras Exteriores |
| LNA | Ejército Nacional Libio |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte |
| PCSD | Política Común de Seguridad y Defensa (antigua PESD) |
| PESC | Política Exterior de Seguridad Común |
| PESD | Política Exterior de Seguridad y Defensa |
| SEAE | Servicio Europeo de Acción Exterior |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| UE | Unión Europea |
| VMC | Voto por mayoría cualificada |

1. Introducción

En un mundo globalizado, la capacidad de actuación de los Estados es totalmente dependiente de sus vecinos y va más allá de su propia coyuntura nacional. Así lo vivimos en medio mundo estos días en los que, si bien cada país ha tenido que hacer frente a su manera a la enfermedad del coronavirus, el origen del problema y la solución pasa por lo mismo: el componente de interacción entre Estados.

En la Unión Europea, sabemos que contamos con una mayor movilidad de recursos y de personas, pero también sabemos que las responsabilidades que derivan de estas ventajas pueden ser o no compartidas. Los Estados miembros deciden, al final del día, qué pasará con sus ciudadanos y con sus recursos.

Por ello, en este trabajo queremos defender una Unión Europea fuerte, con una visión común y con la aspiración de consolidarse cada vez más en la escena internacional. Sus valores así lo conciben y por ello, su política exterior, ha de reflejar lo que en realidad tiene capacidad para hacer y aportar fuera de sus fronteras. Sin embargo, esto pasa por empezar a pensar en el interés común, en tener una visión común y, a veces, dejar atrás el interés nacional.

2. Finalidad y motivos

En este trabajo, pretendemos analizar la división que existe entre los diferentes países dentro de la Unión Europea en materia de política exterior. Si bien es cierto que cada vez existe un compromiso mayor por diseñar una hoja de ruta común para enfrentarse a los problemas de la agenda mundial, como veremos a través de las estrategias de política exterior de 2003 y 2016, cada vez que tiene lugar una crisis, la división sobre cómo gestionarla resulta evidente.

Algunos ejemplos de ello, muy conocidos por la polémica que generaron y el calibre de la gravedad que suponían, son la crisis migratoria en 2015 o la crisis de Venezuela desde 2014. No obstante, en este trabajo analizaremos dos casos que muestran aún mejor la división que nos ocupa: el conflicto en Libia y las relaciones con Rusia en torno a tres aspectos fundamentales: la crisis de Crimea y sus consiguientes sanciones económicas, y el acuerdo energético entre Alemania y Rusia.

Hasta el momento, se han diseñado dos estrategias de acción exterior una en 2003 y otra en 2016, que utilizaremos para nuestra investigación, dado que nos ayudarán a ilustrar la toma de decisiones en política exterior y cómo se resuelven las discrepancias que surgen. Sin embargo, como ilustrábamos con ejemplos anteriormente todavía hay fisuras: principalmente, la falta de visión común de los Estados y la consiguiente prevalencia de los intereses nacionales sobre los de la Unión.

Por tanto, en un mundo cada vez más globalizado es de vital interés que la Unión Europea no solo se enfrente con diligencia a crisis como las que hemos mencionado, sino que sea capaz de proyectar una política exterior común que defienda sus intereses, que le permita tener un papel activo y no reactivo en la escena internacional. Si no, —prueba de ello es su papel cada vez más limitado desde la perspectiva de otros grandes actores internacionales como China, Estados Unidos o Rusia— tendrá que limitarse a una política exterior de «apagar fuegos» con las consecuencias políticas, económicas y sociales que ello implica.

3. Estado de la cuestión

En este apartado de nuestra investigación, vamos a presentar un resumen de los estudios realizados hasta el momento en lo que respecta al estado y práctica de la política exterior de la Unión Europea. Antes de presentar las investigaciones que se han hecho hasta el momento y algunos casos prácticos que demuestran la vigencia de nuestro tema, queremos comentar la actualidad de la UE desde la perspectiva del alto representante/vicepresidente, Josep Borrell, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, sobre la vuelta del «componente geopolítico» en la UE.

La presidenta de la Comisión anunció tras su nombramiento que su mandato pretende transformarse en una «Comisión geopolítica», para promover un enfoque integrado y comprensivo en materia de seguridad y defensa, lo que ha sido apoyado en su totalidad por el Parlamento Europeo en enero de 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). Asimismo, 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 del trabajo 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» (Von der Leyen, 2020).

Del mismo modo, Borrell en marzo, hacía alusión a este componente geopolítico que ha vuelto a Europa, en uno de sus comunicados sobre la actual pandemia del coronavirus. 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». Llama a 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).

Dado que la política exterior es un instrumento político que abarca numerosas cuestiones, en este apartado vamos a destacar las investigaciones que se han realizado hasta el momento en los campos que vamos a tratar en el presente trabajo. En primer lugar, añadiremos lo que se ha investigado respecto a la política exterior de la Unión Europea en cuanto a sus estrategias y funcionamiento, y el futuro de la organización. A continuación, analizaremos algunos ejemplos que nos ayuden a ilustrar la vigencia de nuestra investigación en la actualidad, en concreto la crisis migratoria de 2015 y la crisis política en Venezuela.

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 Servicio de Acción Exterior (SEAE) y el alto representante y vicepresidente (AR/VP) con derecho de iniciativa, ha fortalecido las instituciones de la UE en lo que respecta a 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, pág.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).

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).

Como es natural, Biscop ha seguido realizando contribuciones a esta cuestión siguiendo la evolución de los acontecimientos y este mismo año ha publicado un nuevo libro en el que, entre otras cuestiones estratégicas, analiza qué papel desempeña y quiere desempeñar la UE en el futuro, así como la relación de esta con el resto de las potencias mundiales. Respecto al papel de la 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. Por otro lado, Biscop dedica un capítulo a analizar las relaciones con los EE. UU. de Trump y la relación con Rusia y

China. En él, 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 que probable (Biscop, 2019).

Por último, en lo que respecta a estrategia, Nathalie Tocci ha contribuido recientemente también a la cuestión de la Estrategia Global de la Unión Europea (EGUE) de 2016. En su libro, *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, defiende la necesidad de una Europa más fuerte que promueva los intereses de sus ciudadanos, como la paz y la seguridad, la prosperidad, la democracia y respeto a la ley. Asimismo, apunta cuáles considera que son los principios que deberían motivar la acción exterior de la UE: unidad, compromiso, responsabilidad y colaboración. También señala los objetivos de la acción exterior: seguridad, resiliencia para con los países vecinos de la UE, un enfoque integral en la gestión de los conflictos y crisis, órdenes de cooperación regional y gobernanza global para el siglo XXI (Tocci, 2017).

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 otro lado, respecto a línea de investigación del futuro de la UE, en 2018 el Real Instituto Elcano presentó un informe titulado *El futuro de la Unión Europea* en el que se abarcan cuestiones fundamentales relativas a lo que su propio título indica. En concreto, nos es de utilidad el capítulo sobre la política exterior de la UE. En este informe explican que, pese a los esfuerzos de institucionalizar la política exterior en la UE, dicha institucionalización no ha tenido lugar, dado que ni los Estados miembros ni la Comisión han apoyado este proceso ni política ni económicamente.

No obstante, destacan que el momento actual requiere una política exterior fuerte y unida. Los grandes países como Alemania y Francia intentan fraguarla según sus intereses y tienen conceptos diferentes en lo que a fuerza militar se refiere. Por tanto, la situación es de gran complejidad por falta de poder de las instituciones de la Unión para poner en marcha una política exterior, y recomiendan ajustarse a la realidad para que los Estados miembros puedan «aprovechar el potencial de la UE en el terreno de la política exterior y de seguridad» (Real Instituto Elcano, 2018, pág. 137).

En el final de esta sección, como ya hemos mencionado, vamos a comentar algunos ejemplos que muestran la complejidad de la política exterior en la toma de decisiones. En lo que respecta a migración hay numerosos estudios, dado que es una cuestión de alta importancia sobre todo por el uso que algunos partidos políticos e incluso algunos países hacen de ella. Entre ellos destaca Bogado (2012) que explica que la política común de inmigración europea no ha podido diseñarse ni ponerse en práctica por la falta de acuerdo entre los diferentes Estados miembros, dado que se niegan a ceder parte de su soberanía a la UE para regular esta cuestión. Explica Bogado (2012) que los acuerdos en política común migratoria dependerán de los cambiantes intereses económicos, políticos o sociales de cada país.

Ferrero-Turrión (2016, pág.165) apunta también a esta crisis humanitaria y migratoria como uno de los acontecimientos que mostró la ineficacia de la gobernanza europea y su papel en la política mundial. Asimismo, señala que la canciller Merkel consideró que la gestión de la crisis de los refugiados marcaría el futuro de la UE, por la complejidad y el reto que ello suponía para las instituciones comunitarias.

Y, como podemos constatar años más tarde, la gestión de esta crisis nos muestra que nuestro tema de investigación es relevante y que el futuro de la UE dependerá de mejorar la toma de decisiones. En palabras de Ferrero-Turrión (2016, pág.165): «quizás este sea el ejemplo en el que mejor se pueden observar de manera integrada todas las crisis por las que ha pasado la UE: institucional, política, de valores, de identidad y de principios».

En definitiva, la gestión de la crisis migratoria mostró que, pese a los intentos de la Comisión, la implementación de propuestas —como el de trazar un plan de reasentamiento y reubicación de la Comisión— y las competencias finales están en

manos de los Estados miembros (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016, pág. 64). Teniendo en cuenta que la Unión Europea, sigue recibiendo oleadas de migración regular e irregular, cabe plantearse cuál debe ser la clave en el proceso de toma de decisiones para afianzar su papel a nivel internacional y para cumplir los valores que llevaron a su creación.

No obstante, la complejidad en la toma de decisiones no afecta solo a cuestiones de calado humanitario como la migración, sino que también se da en cuestiones político-ideológicas como la crisis institucional y política en Venezuela, conflictos todavía vigentes en la actualidad y de interés para la comunidad internacional y, en especial, para la Unión Europea.

La crisis política en Venezuela comenzó en torno al año 2014 cuando el opositor Leopoldo López fue encarcelado por terrorismo e incitación a la violencia. Sin embargo, España, por sus relaciones con Venezuela, fue testigo del giro en la dirección del gobierno chavista y posteriormente con la instauración de Maduro como presidente. La escalada de violencia y revolución por la falta de garantías democráticas comienza como hemos apuntado en 2014, y desde entonces la situación no ha mejorado.

La posición de la Unión Europea en todo momento ha consistido en sacar conclusiones y publicar declaraciones que llaman a la reconciliación política, a soluciones constructivas y a que se pongan en marcha negociaciones serias. En momentos concretos como en noviembre de 2017, la UE adoptó unas sanciones selectivas para promover la puesta en marcha de un proceso creíble y significativo que diera lugar a una solución pacífica y negociada. En 2018, añadieron a once funcionarios a las sanciones, aunque estas quedaron prorrogadas hasta noviembre de 2019 y, en 2019 de nuevo las prorrogaron un año más (Consejo Europeo, 2020).

Quizá lo más significativo de la posición de la Unión Europea respecto a este conflicto es que no ha ejecutado finalmente ninguna solución legal contra el régimen de Maduro. Esto se puede observar claramente en el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela en 2019, cuando los países le reconocieron de manera independiente y «con cuentagotas» entre el 4 y 5 de febrero de 2019.

Asimismo, se pudo observar cuando seis de ellos no lo reconocieron o denotaron ambigüedad hacia la cuestión. Aunque la entonces AR/VP, Federica Mogherini, explicó

que existía «consenso en los aspectos fundamentales» y que la diversidad de posiciones se atribuía «a cuestiones y tradiciones legales, que no deben interpretarse en clave de diferencias políticas» (De Miguel & Pacho, 2019), la UE quedó en evidencia en lo que respecta a esta cuestión.

No obstante, lo que realmente pudo hacer cuestionar la posición de la UE todo este tiempo frente a Venezuela, es la actitud del gobierno de España al respecto, en concreto desde 2019. Las relaciones bilaterales entre España y Venezuela han sorteado numerosas crisis incluso desde antes del estallido del conflicto. Si bien España reconoció a Guaidó el 4 de febrero de 2019, no fue el primero en tomar esta decisión dentro de la UE ni tampoco en marcar una posición sólida respecto a esta cuestión.

En los últimos meses, hemos visto también como el gobierno de España supuestamente violaba las sanciones que, aunque prorrogadas, impiden que ciertos funcionarios del régimen venezolano pisen suelo europeo. A pesar de que la gestión de la política exterior de España hacia el régimen de Maduro esté dentro de sus legítimas competencias, ello muestra la falta de liderazgo de un país que por razones históricas y culturales podría ser puente entre la UE y Venezuela y, además, contradice una decisión supuestamente consensuada. Mientras tanto, el conflicto sigue sin resolverse.

4. Marco teórico

En este apartado, vamos a presentar una selección de las teorías de Relaciones Internacionales en las que se enmarca nuestro trabajo. En concreto, nos centraremos en el supranacionalismo y el intergubernamentalismo. Asimismo, hablaremos de la cuestión de la mayoría cualificada en oposición al consenso, en relación con nuestro tema de trabajo.

4.1. Intergubernamentalismo y supranacionalismo

El intergubernamentalismo es una teoría sobre integración regional que se creó en el año 1966. Su autor, Hoffman, pretendía dar una explicación a los cambios que se estaban desarrollando en el sistema internacional. Sostuvo 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).

Partiremos pues de esta base teórica para argumentar más adelante en nuestro trabajo por qué la política exterior de la Unión Europea, en la actualidad liderada por el Servicio de Acción Exterior y la alta representante/vicepresidenta de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en la que los Estados todavía tiene un alto grado de poder en la toma de decisiones, debería transferirse a las instituciones que ostentan la dimensión supranacional.

En este trabajo, argumentaremos que la política exterior de la Unión Europea debe transferirse al ámbito supranacional de la Unión Europea —es decir, a las instituciones comunitarias como es la Comisión— para poder diseñar, legislar y proyectar una política exterior que le permita ostentar un papel activo en el mundo.

4.2. El sistema de votación: mayoría cualificada y unanimidad

Por último, la efectividad y la fortaleza de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) se ve mermada por el propio sistema de votación en la toma de decisiones actual. En este apartado, explicaremos brevemente las diferencias entre los

sistemas de toma de decisiones por unanimidad y por voto por mayoría cualificada (VMC) que se utilizan en la UE.

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 VMC.

En dichas cláusulas se estipula que todas las decisiones deben ser apoyadas por todos los Estados miembros salvo en los siguientes casos (Schuette, 2020):

- i) 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;
- ii) 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);
- iii) cuando se elija a un representante especial. (pág. 4)

Dado que este sistema, como hemos presentado previamente en el *Estado de la cuestión*, ralentiza la toma de decisiones y merma la efectividad de las mismas, la Comisión Europea ha propuesto el cambio en el sistema de votación, como ya se hace en otras áreas de la UE entre las que encontramos la política comercial, la ayuda humanitaria, la política medioambiental o la política energética (Schuette, 2020).

La Comisión propone que se aplique el VMC 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): «i) en cuestiones de derechos humanos en foros internacionales; ii) en las decisiones para establecer regímenes de sanción; iii) 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 VMC a nuevas áreas de la PESC, a menos que las decisiones tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (Schuette, 2020).

5. Objetivos

El objetivo de este trabajo es responder a las siguientes preguntas, desde el punto de vista académico y político:

- ¿Es necesario que la Unión Europea fortalezca su posicionamiento en la escena internacional para consolidarse como actor relevante en la misma?
- ¿Es la unanimidad en la toma de decisiones —que proviene de una posición altamente intergubernamentalista por parte de los Estados— una debilidad para el papel de la Unión Europea en el mundo?

6. Metodología de trabajo

Para realizar este trabajo, se han realizado dos investigaciones en paralelo: una sobre cuál ha sido la reciente evolución de la política exterior en los tratados de la Unión Europea para comprender su funcionamiento; y otra sobre los casos en esta materia a los que se ha ido enfrentando la UE y cómo la falta de una actuación conjunta ha ido mermando su capacidad de actuación. En última instancia, esta investigación ha consistido en el análisis de dos casos de estudio: Libia y la relación de Rusia con la Unión Europea.

Las fuentes primarias de nuestro trabajo son el Tratado de la Unión Europea y el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea.

Como fuentes secundarias hemos usado las páginas web de las instituciones de la Unión Europea, en concreto la del Consejo de la Unión Europea y la del Servicio de Acción Exterior, la web del Real Instituto Elcano, la tesis del doctor Pol Morillas, y los libros de Sven Biscop, Natalie Tocci y Stephan Keukeleire y Tom Delreux.

7. Análisis y discusión

En este apartado, vamos a defender que el sistema de toma de decisiones en la PESC fomenta la prevalencia de los intereses nacionales por encima de los comunitarios. En primer lugar, presentaremos brevemente el sistema actual y las estrategias de política exterior, dado que su contextualización es fundamental para realizar nuestro análisis. A

continuación, demostraremos a través de los casos de Libia y Rusia, que, sin un cambio en la toma de decisiones, la Unión Europea está abocada al fracaso.

7.1. El funcionamiento de la política exterior de la UE

7.1.1. El proceso de la toma de decisiones

En este apartado vamos a describir los elementos principales de la toma de decisiones, según se establece en los tratados de la UE, así como la puesta en práctica de estos mecanismos. Para ello, nos basamos en el capítulo *The EU's Foreign Policy System: Policy-Making* del libro *The Foreign Policy of the European Union* cuyos autores son Keukeleire & Delreux (2014).

La toma de decisiones en la PESC se rige por el método intergubernamental. En el artículo 30 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se establece que el Consejo es el principal actor en la toma de decisiones y que debe hacerlo por unanimidad. Los Estados Miembros o el AR/VP, tanto por su cuenta como apoyados por la Comisión, tienen derecho de iniciativa; por último, el Consejo Europeo también toma parte en las decisiones de la PESC, como se expone en los artículos 26, 27 y 31 del TUE (Keukeleire & Delreux, 2014). En resumen, las decisiones que el Consejo Europeo y el Consejo deben tomar por unanimidad son: las relacionadas con líneas, intereses, objetivos y orientaciones generales estratégicos para la PESC; las 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).

Más adelante en el TUE, aparece una serie de provisiones relacionadas con el uso de la mayoría cualificada que no se reflejan en la práctica. Entre ellas encontramos:

- a. la abstención constructiva: un Estado puede abstenerse sin bloquear la decisión, no obstante, si la suma de Estados que se abstienen equivale a más de un tercio de los votos, esta no sale adelante;
- b. limitaciones a las derogaciones por VMC: no se incluyen las decisiones militares o de defensa; si se aplica el VMC, pero un Estado alega que por motivos de interés nacional pretende oponerse a la decisión, el Consejo no vota; el AR/VP debe buscar una solución y, si no la encuentra, el Consejo

puede pedir al Consejo Europeo que lo solucione por unanimidad. (Keukeleire & Delreux, 2014, págs. 102-103)

Explican Keukeleire & Delreux (2014) que, como se puede observar en este breve resumen, la toma de decisiones es limitada por naturaleza, dado que la imposibilidad de usar el VMC permite a los Estados bloquear cualquier decisión, pese a las provisiones que acabamos de exponer.

Por ello, en la práctica, poner en marcha la PESC es complejo y sale adelante gracias a 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), dado que aúna la actividad común de la UE en el exterior; y el interés de los Estados miembros que, en ocasiones, generan grupos de trabajo para sacar adelante políticas que son de su interés particular o en las que pueden aportar valor añadido. Esto último refleja a su vez el motivo por el que fracasa el proceso de toma de decisiones en la PESC: por la falta de interés de los Estados miembro respecto a una cuestión concreta (Keukeleire & Delreux, 2014).

A continuación, vamos a explicar las características principales de las dos estrategias de política exterior que se han diseñado en la Unión Europea. Repararemos en ambas, dado que nuestro campo de estudio se basa tanto el pilar legal que regula las posibilidades de actuación, como en el pilar político e ideológico que guía y pretende marcar las líneas de actuación sobre las que basar las decisiones.

7.1.2. Estrategia Europea de Seguridad (EES) – 2003

El subtítulo de esta estrategia decía: «una Europa segura en un mundo mejor». Es decir, en torno al año 2003, la UE todavía tenía la percepción de que su proyecto era fuerte y podía contribuir así a crear un «mundo mejor». Como hemos comentado en el apartado del *Estado de la cuestión*, esta estrategia fue diseñada por Javier Solana, el entonces Secretario General del Consejo de la UE/AR de la PESC y Sven Biscop, miembro de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, entre otros expertos. Su intención era la de caminar hacia el supranacionalismo, esto es, reducir cada vez más el papel de los Estados en política exterior para pasarlo a manos de las instituciones comunitarias y poder proyectar una política exterior más sólida.

Podemos observar que esta percepción de fortaleza interna era previa, por ejemplo, a la crisis financiera de 2008 y a la crisis de los refugiados de 2015 que probablemente han mermado esta sensación. Dicha fortaleza se refleja en los tres objetivos de esta estrategia: «hacer frente a las amenazas; crear seguridad en los países vecinos; y, un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz» (Secretaría General del Consejo, 2020, págs. 33-36).

Estos objetivos estratégicos hacían referencia a los problemas que entonces eran más urgentes, pero que siguen siendo igual de fundamentales en la actualidad como veremos en la siguiente sección. Entre ellos encontramos: la lucha contra el terrorismo, la relación con los Estados de los Balcanes, todavía no integrados en la UE; la promoción de la democracia en países limítrofes, tanto en los Balcanes como en el Mediterráneo; el fortalecimiento de la ONU y sus organismos, ampliar la Organización Mundial del Comercio, mejorar las relaciones con los miembros de la OTAN, ASEAN, Mercosur, Unión Africana, todo ello desde un orden internacional basado en el Derecho (Secretaría General del Consejo, 2020, pág. 37).

Dichos objetivos pretendían tener unas implicaciones estratégicas en el modo de actuación de la UE. En esta guía de trabajo, se pedía pues una Unión «más activa, más capaz, más coherente y que colaborara con sus socios» (Secretaría General del Consejo, 2020, págs. 39-42). Por ejemplo, se planteaba que el papel de la UE albergara una mayor responsabilidad para poder tener un mayor peso político.

Asimismo, se instaba a generar un sistema que aunara los recursos de los Estados miembros con los de las instituciones comunitarias. Se hizo también hincapié en que la clave de la PESC y de la PESD es que «juntos somos más fuertes» (Secretaría General del Consejo, 2020, pág. 41). En concreto, el Consejo de la Unión Europea hizo un llamamiento claro: «hace falta mayor coherencia no solo entre los instrumentos de la Unión, sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros» (Secretaría General del Consejo, 2020, pág. 41).

En definitiva, esta estrategia muestra que la postura de la Unión Europea antes del Tratado de Lisboa y las crisis financiera y migratoria, se centraba en trabajar hacia una perspectiva común y buscaba consolidarse aún más en la escena internacional. Tenía los medios y sobre todo el apoyo todavía de los Estados miembros. Si bien, no era

todo perfecto, se veía clara la necesidad de colaborar y, dado que no había tantos «fuegos que apagar» se trabajó en ello.

No obstante, la serie de acontecimientos que sucedieron a este tiempo han mostrado como la UE parece haber ido hacia atrás en este sentido, si bien las instituciones siguen creyendo en el proyecto y, por ello, la AR/VP del momento, Federica Mogherini, propuso la siguiente estrategia sobre política exterior.

7.1.3. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGUE) – 2016

En este apartado, seguimos en la misma línea de análisis que el anterior. Para poder hacer un análisis exhaustivo del proceso de toma de decisiones en política exterior en la UE necesitamos comprender también el pilar político e ideológico en el que se supone que deberían basarse las líneas de acción.

En este caso, el subtítulo también nos indica el camino: «una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte» (SEAE, 2020, pág. 1). En contraposición a lo que veíamos en la estrategia anterior, en esta estrategia de 2016, liderada por la AR/VP, Federica Mogherini, observamos la necesidad de fortalecer la idea de que Europa solo podrá ser fuerte si parte de una visión y una actuación conjunta (SEAE, 2020).

Como también indicábamos en la sección anterior, este cambio de estrategia —que más que un cambio representa una vuelta a la raíz de la cuestión de la política exterior de la Unión Europea— se debe a las diferentes coyunturas a las que se ha enfrentado la UE en los años previos, conocidos por todos, que han subrayado las diferencias económicas y políticas entre los Estados miembros.

Así lo señalaba la propia Mogherini en el prólogo de la Estrategia Global de la UE:

Ninguno de nuestros países tiene ni el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas ni para aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos. [...] Hemos aprendido la lección: las carencias de mi vecino y de mi socio son mis propias carencias. Por eso vamos a invertir en soluciones beneficiosas para todos, y a superar la ilusión de que la política internacional puede ser un juego en el que cuando se gana es a costa del otro (SEAE, 2020, págs. 2 y 3).

En esta ocasión, la estructura de la estrategia no se organiza por objetivos, sino por «intereses de los ciudadanos, principios rectores y prioridades» (SEAE, 2020, págs. 10, 12 y 14). La línea principal de la estrategia se sigue basando en la paz y la seguridad, las democracias y el orden mundial basado en normas. No obstante, en los principios y prioridades, se observa un mayor énfasis en el trabajo conjunto, la unidad y la resiliencia.

Cabe destacar dos aspectos en los principios rectores: la repuesta ante conflictos y los órdenes regionales de cooperación. Resaltamos estos dos temas, porque a continuación vamos a analizar como casos de estudio las relaciones con dos países, Libia y Rusia, que nos permiten ver la razón de ser de estos principios rectores y cuál ha sido la actuación de los Estados y la UE en realidad.

En lo que respecta a conflictos, se propone alcanzar un «enfoque integrado». Es decir, se pretende que la UE actúe en todos los niveles posibles de gobernanza, y pone como ejemplos los casos de Siria y Libia; además, establece claramente que estos conflictos no se pueden atacar en solitario, sino que es necesario promover la paz y la estabilidad, a través de acuerdos globales, pero cuya raíz debe hallarse en organismos regionales (SEAE, 2020).

En los órdenes regionales de cooperación, se establece con mucha claridad respecto a Rusia. Destaca claramente que el enfoque hacia Rusia debe ser de coherencia y unidad. Asimismo, se reconoce la interdependencia con Rusia, y se busca debatir desacuerdos cuando haya intereses comunes (SEAE, 2020).

En definitiva, esta estrategia, consciente de las debilidades de la UE, busca practicar una política exterior desde la unidad y la cooperación, en especial entre sus Estados miembros para poder ganar en credibilidad y capacidad de respuesta.

7.2. Casos de estudio

7.2.1. Libia

En esta sección, vamos a analizar la toma de decisiones de la Unión Europea y, en especial, el posicionamiento de los Estados miembros dentro de ella, en sus relaciones con Libia. Este es un caso de estudio relevante para nuestro trabajo, puesto que no solo pretende contrastar el argumento principal que queremos defender, sino que

ha sido señalado en la propia Estrategia Global de la UE como país cuya situación de conflicto es un caso de alto interés para la Unión, prueba de su utilidad como ejemplo de análisis en política exterior. Este apartado está dividido en dos partes, dada la importancia de la separación cronológica y el cambio estratégico que supuso la «primavera árabe» y la caída de Gadafi en Libia.

7.2.1.1. Las relaciones hasta 2011: el Acuerdo Marco

Libia es un país de gran interés para la Unión Europea por sus recursos energéticos y, en especial, por sus reservas de petróleo. Asimismo, tiene un papel fundamental en lo que respecta a la gestión de los flujos migratorios provenientes de países del centro de África. En este apartado, vamos a resaltar los puntos en los que esta relación se ha gestionado de manera perjudicial para ambas partes, fruto de la división interna y de la preservación de los intereses nacionales. Para poder contextualizar la actuación de la UE en el marco que encuadra nuestro trabajo (2003-2020), explicaremos brevemente las relaciones con Libia desde 1979.

Podemos retomar las relaciones con Libia desde el año 1979 aproximadamente, cuando la Unión todavía era la Comunidad Económica Europea (CEE). Entre aquel año y 1986 se produjeron una serie de ataques terroristas por parte de Libia que generaron el aislamiento político y comercial de la misma. En especial, tras el atentado de Berlín, la CEE puso en marcha nuevas sanciones que restringían la libertad del personal diplomático libio y reducían las misiones diplomáticas en Libia. Sin embargo, rechazaron aplicar nuevas sanciones comerciales (Uruburo, 2008).

No obstante, Estados Unidos decidió poner en marcha otras medidas más duras como el bombardeo de Trípoli y Bengasi. El Reino Unido apoyó esta decisión, pero el resto de la CEE condenó estos acontecimientos. Aquí, veríamos la primera división clara, directamente relacionada con la preservación de los intereses nacionales, por encima de los comunitarios. Asimismo, el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones 148/1992 y 883/1993 que fueron secundadas por la entonces nueva Unión Europea y en el consiguiente marco de la PESC. Estas decretaban un embargo aéreo, sobre el comercio de armas ni asistencia técnica para el embargo aéreo, así como un embargo de las cuentas libias destinadas a equipos industriales (Uruburo, 2008).

En 1998, el embargo fue suspendido provisionalmente por la resolución 1992/1998 del Consejo de Seguridad. La UE mostró su apoyo entonces, pero Francia y el Reino Unido mantuvieron el embargo sobre el comercio de armas. Es entonces cuando Italia, a través de su ministro de asuntos exteriores, Romano Prodi, mantuvo una posición que hizo posible que hubiera un acercamiento entre la UE y Libia, ya que Prodi medió para facilitar dichas relaciones con Francia, Reino Unido y Alemania (Uruburo, 2008).

Una vez aceptada la suspensión del embargo, la Unión Europea comenzó a fraguar sus relaciones con Libia. Para ello, buscó establecer un marco jurídico que favoreciera la cooperación. Una de estas iniciativas pasaba por incluir a Libia en el Proceso de Barcelona, iniciado por España en 1995 en la Cumbre Euro-mediterránea. En esta ocasión, Reino Unido, Francia y Alemania se opusieron a la adhesión de Libia a este proceso para favorecer la cooperación. Fueron el Foro Parlamentario Euromediterráneo o el Parlamento Europeo los que tuvieron que impulsar el apoyo a esta iniciativa (Uruburo, 2008).

Finalmente, en 2004, se iniciaron unas nuevas negociaciones para la regulación de las relaciones entre Libia y la UE. Libia, entonces gobernada por Gadafi, mostró intenciones de adherirse al Proceso de Barcelona. No obstante, la adhesión nunca llegó a producirse, por el propio rechazo de Libia. Como condición a su participación en el Proceso, solicitaba que Israel y Palestina fueran excluidos del mismo hasta que resolvieran su conflicto. De la misma manera, tampoco entró en la Política Europea de Vecindad (Ferrer, 2012).

Así pues, se decidió impulsar la creación de un Acuerdo Marco entre la Unión y Libia. Entre los temas de mayor interés para ambas partes destacan: el establecimiento de una zona de libre comercio y el apoyo de la entrada de Libia en la Organización Mundial del Comercio; el diálogo sobre cuestiones de desarrollo y derechos humanos; y la cooperación en materia de migración, energía, transportes, educación, medio ambiente y cultura (Uruburo, 2008).

Es interesante reflexionar también en el hecho de que Italia haya ido siempre un paso por delante en las negociaciones y relaciones con Libia. Por un lado, se comprende la lógica de ello, por su cercanía geográfica y consiguiente estrategia geopolítica.

Aunque en un principio siempre hayan facilitado las relaciones para el resto de los Estados miembros, esto muestra la necesidad de una mayor cohesión, y que ya desde entonces podría haber contribuido a subsanar cuestiones que mencionaremos en el siguiente apartado.

En concreto, Italia, pese a las sanciones todavía vigentes, comenzó sus relaciones con Libia en el año 2000 con su primer tratado bilateral de cooperación migratoria, por lo que fue criticada duramente en el Parlamento Europeo, dado que consideraban que Libia no estaba respetando los derechos humanos de muchos migrantes, y, que, por tanto, Italia apoyaba esta actitud indirectamente (Uruburo, 2008).

Asimismo, tras la reincorporación de Libia a la escena internacional, en la Unión Europea hubo dos visiones internas enfrentadas en lo que respecta a las relaciones entre ambas: la visión común y la visión pragmática o efectiva. Mientras la primera fue defendida por las instituciones de la Unión, que buscaban que hubiera una visión política común para todos los aspectos que se trataran en el Acuerdo Marco – y esto apoyado también por Libia en líneas generales –; algunos Estados miembros prefirieron la segunda visión en la que cada cuestión debía tratarse de manera independiente (Uruburo, 2008).

Pese a que las directrices para la negociación del Acuerdo Marco empezaran en 2008, y se celebraran numerosas reuniones para ello, la celebración del Acuerdo no se había producido aún a fecha de febrero de 2011. Así pues, ningún vínculo formal de estableció con la UE, aunque hubo momentos puntuales de cooperación a través de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX). Como comentábamos anteriormente, el acuerdo bilateral con Italia del 2000 volvió a celebrarse en el 2008, por lo que Italia volvió a ser criticada duramente (Ferrer, 2012).

En definitiva, las relaciones entre Libia y la UE hasta el 2011 se han basado en la cooperación en materia de migración y la asistencia financiera y técnica, en otras cuestiones. No obstante, no existe un marco convencional que regule las relaciones al contrario de lo que sucede con otros países vecinos como Egipto o Túnez; y es importante tener en cuenta que si Libia prefirió mantener sus relaciones bilaterales por Estados en lugar de hacerlo directamente con la UE fue por la facilidad y flexibilidad de

las que ya disfrutaba en lo que respecta a cuestiones comerciales con países como Italia, Francia y España (Ferrer, 2012).

Así pues, en el caso de Libia, en la etapa que comienza en los años ochenta hasta el año 2011, vemos cómo hay una clara falta de colaboración por parte de los Estados de primar la posición que la UE quiere ostentar con Libia, para primar sus intereses, sobre todo comerciales. Si bien es cierto que en esta primera etapa larga, la propia Unión estaba todavía en proceso de constituirse más sólidamente desde el punto de vista legal y estratégico en materia de política exterior.

No obstante, podríamos considerar que a partir del año 2008 que es cuando la UE impulsa oficialmente las relaciones con Libia, los Estados miembros podrían haber aunado sus posiciones, en especial Italia. Entendemos que si el resto de los países no se ha posicionado de manera alguna, es porque, como pretendemos mostrar con este trabajo y con este caso, los Estados miembros no tienen tanto interés como Italia y, si lo tienen, como España o Francia, es porque ya tienen sus propios mecanismos de cooperación y comunicación.

7.2.1.2. Las relaciones desde 2011: el conflicto y la guerra

En esta segunda fase cronológica de análisis de las relaciones entre la Unión Europea y Libia, observamos también dos fases claras: la primera que comienza inmediatamente tras las revueltas populares que dieron lugar a una guerra civil y la caída de Gadafi, todo en el año 2011; y la segunda que aparece con el resurgimiento de la guerra civil en abril de 2019. Tratamos pues ahora con un contexto marcado por conflictos armados, es decir, una fase de alta inestabilidad y de complicada gestión.

En este apartado, es importante tener en cuenta que analizaremos la toma de decisiones ahora en el marco de la PCSD, que no funciona igual que la PESC, pero que, en definitiva, requiere consenso entre los Estados y funciona de la siguiente manera:

Como es sabido, la eficacia de la acción exterior de la UE en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se basa en el consenso que se alcance entre sus Estados miembros, y siempre desde su coexistencia con las políticas de defensa de cada uno de los 27 Estados miembros, incluidas las obligaciones asumidas en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como se reconoce expresamente en el artículo 42.2 del TUE (Ferrer, 2012, págs. 33 y 34).

Si tuviéramos que resumir las decisiones que ha ido tomando la UE sobre la intervención de las fuerzas armadas en este conflicto podríamos hacerlo de la siguiente manera:

En el asunto de Libia no ha sido posible una posición común por parte de la UE con relación al uso de la fuerza. La PCSD ha sido dejada de lado por los Estados miembros, a pesar de las posibilidades que permiten los desarrollos institucionales y operacionales previstos en el Tratado de Lisboa para que la UE disponga de una capacidad militar efectiva (Ferrer, 2012, pág. 34).

Como comentábamos, nuestra intención en este trabajo no es hacer un análisis de las PCSD, dado que no partimos del conocimiento suficiente de las bases legales de ella para analizarla en profundidad. No obstante, sí queremos realizar un análisis político de los acontecimientos que influyen en la toma de decisiones en la PESC. Para ello, analizaremos cuáles son los principales intereses de los países de la UE y cómo su prevalencia merma la capacidad de reacción y de actuación en la escena internacional, como se pretende desde las estrategias que hemos explicado en las secciones 7.1.2. y 7.1.3.

En la primera fase del conflicto, la OTAN lideró el proceso de intervención por razones humanitarias junto con Francia y el Reino Unido. Italia y Alemania no se mostraron a favor de esta intervención y se hizo evidente la falta de unidad en lo que respecta a objetivos políticos y militares. Asimismo, la OTAN intentó legitimar una intervención contra Gadafi, pero esto fue criticado por Francia y el Reino Unido (Sorroza, 2020). Ahora desglosaremos los intereses por los países con mayor peso en esta cuestión y en la UE.

Entre los intereses de Francia, destaca su intención de recuperar su liderazgo en la región y fortalecer su posición como líder de la PESC y de la PCSD en contraposición a Alemania. Asimismo, destacaría su necesidad de mejorar la calidad de las inversiones de Francia en Libia, dado que ahora las que más se benefician son las italianas (Sorroza, 2020).

El Reino Unido tenía en el momento quizá menos intereses, el único más claro quizá era el negocio de British Petroleum (BP). No obstante de acuerdo con expertos como Sorroza (2020), sí tiene mucho que ganar en el escenario libio posterior a Gadafi. Alemania presenta una situación relativamente similar. Buscó consenso en la Unión

Europea, pero estaba en desacuerdo con que Francia y Reino Unido lideraran la situación. Por ello, decidió en un primer momento mantenerse al margen, dado que no necesitaba un refuerzo de su peso europeo e internacional, como sí busca Francia. Se limita pues, como el Reino Unido a los intereses puramente económicos, en materia de comercio e inversión (Sorroza, 2020).

Los mayores intereses en esta cuestión, como ya hemos mencionado, están del lado de Italia. Estratégicamente, esta necesita marcar sus intereses en la región, independientemente de quién gobierne. Sin embargo, en un principio quisieron apoyar a Gadafi, pero no tuvieron alternativa cuando la OTAN tomó parte en el asunto. Asimismo, el conflicto acució la cuestión migratoria, por lo que Italia se vio forzada a pedir ayuda a los Estados miembros para acoger migrantes, pero nadie les asistió.

A partir del año 2012, se produjeron en Libia una sucesión de elecciones y de acuerdos para traer la estabilidad al país. De estos procesos, y desde 2019, el Ejército Nacional Libio, LNA por sus siglas en inglés, liderado por Haftar, controló el sur y el este del país y al comienzo de dicho año puso en marcha una campaña para controlar los campos de petróleo del sur y tomar Trípoli. Por ello, el LNA lanzó una ofensiva armada que fue contrarrestada por las milicias leales al Gobierno de Acuerdo Nacional, liderado por Al Sarraj (Departamento de Seguridad Nacional, 2020), lo que hace que en la actualidad continúen los enfrentamientos cerca de Trípoli.

En esta segunda fase, cabe destacar el papel de Francia que ha perseguido los intereses políticos que comentábamos en párrafos anteriores, en torno a fortalecer su presencia en la escena internacional. Desde un primer momento, ha actuado como mediadora y como puerta hacia Europa para defender el diálogo por la paz. Asimismo, podemos constatar que, finalmente, ha habido una mayor unidad y consenso en las decisiones sacadas adelante por la UE para actuar ante esta cuestión.

Dado que desde abril de 2019 las tensiones y el conflicto armado ha resurgido con mayor fuerza, la UE se ha enfrentado a la necesidad de realizar un nuevo embargo de armas para continuar con su promoción del diálogo por la paz como parte de su papel en este conflicto. Las últimas decisiones que se han tomado al respecto son de este mismo febrero de 2020. A continuación, vamos a hacer un breve resumen de estas

decisiones y observaremos un cambio en la tónica general de las posiciones de los Estados miembros.

En un primer instante, los ministros de Asuntos Exteriores se reunieron a mediados de febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich y manifestaron su consenso ante la necesidad de reforzar el embargo de armas en Libia para conseguir la paz (Europa Press, 2020). Para ello, han acordado crear una nueva misión naval en el Mediterráneo, que sustituya la anterior, la Operación Sophia, que expiró el pasado 31 de marzo, y que organismos como la ONU calificaron como inefectiva e irrisoria (Europa Press, 2020).

Así pues, podemos ver un cambio en las posturas de los Estados miembros que se han mostrado mucho más propicios al consenso que en ocasiones anteriores, especialmente entre 2003 y 2011 como comentábamos anteriormente. De hecho, el propio AR/VP, Josep Borrell, mostró su satisfacción por haber alcanzado un acuerdo político que, como él mismo admitía, «al comienzo de la jornada parecía difícil» (Europa Press, 2020, párr. 3). La mayor preocupación parece ser el hecho de que se produzca un «efecto llamada», en especial entre Austria, Hungría e Italia, para el que también han acordado la retirada de los buques si se produjera tal efecto. No obstante, este acuerdo se percibe como un «gran apoyo» (Europa Press, 2020, párr. 13) al Proceso de Berlín por el que se acordó el alto al fuego en Libia.

Para finalizar, en esta sección hemos realizado un análisis de las distintas posturas ostentadas por los Estados miembros respecto a las relaciones con Libia. Centrándonos en la cronología que nos atañe, desde 2003 y hasta la actualidad, hemos constatado que Italia es la mayor interesada en que las relaciones con Libia sean prósperas y, por ello, siempre hace prevalecer sus intereses en materia de migración y de comercio. Aunque en su momento mediara para favorecer las relaciones entre Libia y la UE.

Respecto a otros miembros que se han pronunciado en esta cuestión como Francia, el Reino Unido o Alemania, cabe destacar una falta de consenso general y, también, de prevalencia de intereses de índole política internacional para Francia y, esencialmente comercial para el Reino Unido y Alemania. Destaca pues, la imposibilidad de establecer un marco regulatorio con Libia antes de 2011, por la falta de

interés de los Estados dadas sus relaciones bilaterales ya existentes y, por falta de cooperación del Estado libio.

Finalmente, en lo que respecta a la guerra civil en Libia desde 2011, cabe destacar en un primer momento, la falta clara de consenso para una intervención militar humanitaria en el país apoyada por Francia y el Reino Unido y denegada por Italia y Alemania, por motivos diversos en la línea de lo que hemos comentado en los párrafos anteriores. No obstante, la reciente escalada del conflicto en 2019 sí ha traído un consenso en el nuevo establecimiento de un embargo de armas sobre Libia, para favorecer el diálogo por la paz.

Así pues, vemos que la toma de decisiones depende claramente de que los Estados tengan interés por sacar adelante el tema sobre el que se decide y, que ello pasa por que prevalezca el interés común; en este caso, la estabilidad y la paz en Libia para tener un mayor control sobre la migración, por ejemplo, y poder poner en marcha inversiones beneficiosas para la Unión Europea.

7.2.2. Rusia

Las relaciones de la Unión Europea con Rusia son de vital importancia para ambas partes en términos económicos y políticos. No obstante, en los últimos años, especialmente desde el año 2014, año en que comenzó la crisis de Crimea, las relaciones entre estos dos grandes actores internacionales han tomado rumbos diferentes. Por un lado, la Unión Europea ha visto la necesidad de endurecer su política hacia Rusia en defensa de lo que considera los pilares de su actuación y razón de ser, como la democracia y el orden internacional basado en normas. Asimismo, Rusia ha seguido buscando nuevas formas de asegurar su zona de influencia y su prevalencia en el mundo, fortaleciendo relaciones con países como China. No obstante, este giro de los acontecimientos ha resaltado que la interdependencia sigue siendo vigente, sobre todo, por parte de la Unión Europea.

Así pues, en esta sección vamos a analizar como la división interna en materia de política exterior en la UE afecta a las relaciones con Rusia de manera negativa para sí misma, dado que es dependiente energéticamente de Rusia, en una situación de gran inestabilidad de su otra fuente principal de energía, Oriente Medio. Veremos esto

plasmado en el caso de Crimea y las consiguientes sanciones económicas de la UE a Rusia, y en el caso del acuerdo energético entre Alemania y Rusia.

7.2.2.1. Crimea

Antes de analizar el conflicto de Crimea y las consecuencias que esto ha tenido en las relaciones de la Unión Europea con Rusia, es importante describir brevemente las características sociales y políticas de Ucrania que dieron lugar al conflicto. A continuación, explicaremos las tres líneas de acción tomadas por la UE y, por último, las posiciones de los diferentes Estados miembros ante esta cuestión.

Ucrania ha estado tradicionalmente formada por diversos grupos étnicos, religiosos y lingüísticos, en especial desde el siglo XIX. Es un país rico en recursos naturales y es un enclave geopolítico de gran importancia, en especial para Rusia. De hecho, sin Ucrania, Rusia ve mermadas sus intenciones para operar como una súper potencia. En la actualidad, el este y el sur de Ucrania son zonas industriales, favorables en su mayoría a la integración en Rusia en las que el 70% de la población habla ruso en su día a día; mientras que el oeste es agrícola, católico, predomina el uso del ucraniano como lengua cotidiana y es más favorable a la UE y a la OTAN (Gutiérrez & Rodríguez, 2017).

Asimismo, es importante tener en cuenta que para Rusia, desde la caída de la Unión Soviética, su política exterior ha consistido en reconstruir su zona de influencia que Yeltsin acuñó como «el exterior cercano y la zona histórica de los intereses rusos». En el exterior que considera núcleo duro se encuentran Bielorrusia y Ucrania, que Putin ha definido como «nación rusa tripartita» (Menkiszak en Ochman, 2015). Para la UE, 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).

En el año 2014, tras varios años de inestabilidad electoral interna y de acercamiento de la UE hacia Ucrania, con la consiguiente advertencia de Rusia a Ucrania sobre las consecuencias negativas que aceptar esto podría traer para Ucrania por su parte, tuvo lugar una revolución en la que parte de la población quiso separarse de Ucrania y anexionarse a Rusia, con el apoyo de Rusia, pero con la oposición de Ucrania, parte de la población y la comunidad internacional (Gutiérrez & Rodríguez, 2017)

Dada la gravedad del conflicto, la Unión Europea puso en marcha tres líneas de acción: la ayuda económica acordada en el mismo 2014 para Ucrania mediante el Acuerdo de Asociación; la imposición de sanciones económicas y políticas que comentaremos en el próximo subíndice; y la mediación europea en el conflicto mediante los acuerdos de Minsk en 2015, cuyos actores principales eran Francia y Alemania por parte de la UE, y que tras su fracaso darían lugar al acuerdo Minsk II (Ochman, 2015).

No obstante, como apunta Sorroza (2020) «las dificultades para lograr una respuesta rápida y contundente por parte de la UE a las acciones unilaterales rusas y a la inestabilidad en Ucrania han sido muchas» (párr.3). Como pretendemos argumentar en este trabajo, la toma de decisiones se ve mermada por las diferencias en intereses e incentivos de los Estados miembros. Al igual que con el caso de Libia que comentamos en el apartado anterior, se puede observar que se sacan respuestas positivas adelante, pero ello no implica que la prevalencia de los intereses nacionales no ralentice y dificulte los procesos (Sorroza, 2020).

En este caso, se pudo observar cómo había una clara división de posiciones ante qué medidas tomar para contrarrestar a Rusia, de hecho, ni siquiera hubo consenso entre los países del Este. Por un lado, países como Polonia, Suecia, Bélgica, Rumanía, Irlanda, Dinamarca e incluso Estonia, Letonia, Lituania y Alemania estaban a favor de establecer sanciones económicas; mientras que Reino Unido, Italia, Francia o España preferían una línea de acción menos dura (Sorroza, 2020). Así, estos últimos han mostrado una tendencia más conciliadora que los primeros, dado su pasado histórico nacional para con Rusia (Arteaga & López, 2020). Como indicábamos, finalmente se impusieron una serie de sanciones económicas y políticas a Rusia, que vamos a continuar analizando en el siguiente subíndice.

7.2.2.2.Sanciones económicas

El breve análisis que queremos hacer en este apartado pretende destacar la importancia de las relaciones con Rusia para la Unión Europea y viceversa, y cómo 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.

En primer lugar, es interesante tener en cuenta que en este caso sí que se ha sacado adelante una decisión común en forma de reglamento, que aunque se considera un acto no legislativo, sí refleja el supranacionalismo y la intención por parte de la UE de poner en marcha respuestas comunes a problemas comunes. En este caso hablamos del Reglamento No 833/2014 del Consejo (2014), por el que se establecen 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).

La Unión Europea ha sido hasta el año 2015 el principal socio comercial de Rusia, al representar el 50% del comercio exterior, mientras que para la UE Rusia era el tercer socio comercial de mayor importancia. Entre 2009 y 2011, la empresa Gazprom, productora de gas, cuyo primer cliente exterior es la UE, obtuvo un gran beneficio, dado que a partir del año 2011 se produjeron las «primaveras árabes» que generaron gran inestabilidad en Oriente Medio, lo que limitó la importación de gas desde Rusia únicamente, en torno al 30%. En general, puede decirse que la importancia y el favorecimiento de las relaciones económicas hacia la Unión Europea tenían como intención mejorar las relaciones con Rusia, aunque esto no haya evolucionado de la manera esperada (Aguinaga & Rosell, 2015).

Así pues, la imposición de las sanciones trajo consecuencias negativas para Rusia que además ha visto la necesidad de acercarse a otros actores internacionales como China, lo que también dificulta en parte las relaciones con la UE. Algunas de las medidas en que consistieron las sanciones fueron:

[...] la prohibición de visados; la congelación de activos; la prohibición de las exportaciones e importaciones de armamento y de las exportaciones a Rusia de bienes de uso militar; la restricción del acceso a las exportaciones de maquinaria, equipo y servicios relacionados con la producción y prospección petrolera (Aguinaga & Rosell, 2015, pág. 176).

Podemos concluir pues, que la crisis de Crimea ha puesto a prueba la toma de decisiones para la Unión Europea en lo que respecta a su política exterior. La respuesta, llegó, pero fue lenta y además, como vemos con las sanciones económicas, no solo se perjudica a Rusia, sino que esto también tiene implicaciones para Estados miembros más grandes que se benefician del comercio con Rusia y, de ello, su negativa a la aplicación de sanciones.

No obstante, para países cuya cercanía a Rusia histórica y geográfica, una inacción o ineficacia en situaciones como la de Ucrania tendría graves consecuencias. Observamos que ambos intereses políticos y económicos son lícitos y tienen que ver en la mayoría de las ocasiones con la propia supervivencia de los Estados. Por ello, es necesario que el consenso interno sea mayor y que se busque la prevalencia y la actuación de los Estados miembros como «Unión Europea» y menos como naciones individuales.

7.2.2.3. Acuerdo Alemania-Rusia: Nord Stream II

En este último apartado de análisis en nuestro trabajo, queremos mostrar la cuestión de la seguridad energética como uno de los mayores condicionantes de la política exterior con Rusia y cómo, por tratarse de una cuestión de vital interés, cada Estado, y en este caso Alemania, prefiere establecer acuerdos y relaciones bilaterales por encima de la UE. Asimismo, intentaremos demostrar que este tipo de decisiones perjudican a la UE y que esta debería fortalecer su toma de decisiones a través de la prevalencia del interés común por encima del nacional, para evitar este tipo de perjuicios para terceros Estados de menor tamaño, pero no por ello de menor relevancia para el conjunto de la UE.

En 2005, se acordó la construcción del Nord Stream. El proyecto consistía en la construcción de un gasoducto para abastecer a Alemania principalmente, dado que iba a poner en marcha un apagón nuclear, y necesitaba una nueva fuente segura de energía. Otros países se beneficiarían también de este acuerdo, como por ejemplo Holanda o el

Reino Unido. Este acuerdo portaba consigo una serie de consecuencias geopolíticas, puesto que el gasoducto evitaría en el trayecto las repúblicas bálticas, al construirse por la zona de mar Báltico que no corresponde a ninguna de ellas, según el Derecho Internacional. Esto se traduce en que este acuerdo facilitaría a Rusia utilizar el gas como arma política contra Estonia, Letonia, Lituania, e incluso contra Ucrania y Polonia. Mientras que para Alemania, este acuerdo suponía la ganancia de un aliado comercial para luchar contra el poder comercial de EE. UU. y China (García, 2013). Francia e Italia también considerarían a Rusia una solución a la seguridad energética de la UE.

En el Tratado de Lisboa de 2009, a través del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se intentó regular el mercado energético dentro de la UE para garantizar la seguridad energética y que no se produzcan situaciones como la que acabamos de describir. Es importante puntualizar que, en el artículo 194 (Título XXI) del TFUE, en el segundo apartado, se establece que los Estados Miembros pasan a compartir las competencias sobre las decisiones que se toman en este mercado con la UE. Es decir, que una vez más, el proceso de toma de decisiones, en este caso relacionado con la seguridad energética, pero que tiene un componente de política exterior muy grande por la propia naturaleza de la cuestión, queda en última instancia en manos de los Estados (García, 2013).

El verdadero problema de la prevalencia de los intereses nacionales no es su defensa *per se* legítima, sino que dificultan la creación de un mercado interno eficaz y a su vez que haya un único comunicador de cara a la negociación con países externos que quieran exportar a la UE. En definitiva, los Estados miembros, pese al esfuerzo del TFUE de 2009, siguen siendo reacios a ceder su soberanía en una cuestión fundamental como la seguridad energética, y por ello la adopción de decisiones tomadas en conjunto se hace lenta e ineficaz, por la búsqueda de la no interferencia en sus relaciones bilaterales con terceros países (García, 2013).

Como queremos demostrar con nuestro trabajo, el ejemplo de Alemania en un segundo acuerdo firmado en 2012 con Rusia, el Nord Stream II paralelo al Nord Stream y con intención de reforzarlo, el interés alemán ha prevalecido sobre el de otros países y el de la propia UE. En este caso, el gasoducto no realizaría ninguna parada a diferencia del anterior y, además, se alega que el Nord Stream estaba ya trabajando al 70% de su

capacidad, y, por tanto, era necesario que se reforzara, para comenzar a prestar servicio entre 2019 y 2020 (Domínguez, 2020)

Este acuerdo fue claramente criticado por las instituciones europeas, en especial, el presidente del comité de Energía en la Eurocámara, Jerzy Buzek que comentó lo siguiente sobre el nuevo proyecto: «contradice la necesidad de diversificación de fuentes de energía mientras expone y profundiza la vulnerabilidad de un número de Estados miembros y afecta a la seguridad de abastecimiento de la UE en su conjunto» (Domínguez, 2020, párr. 2) En este caso, como comentamos, los alemanes argumentaron la necesidad de traer «más gas» a Europa; no obstante, esto fue desmentido por las diferentes autoridades europeas al respecto, como Miguel Arias Cañete, el entonces comisario de Energía.

Y aquí podemos observar una vez más la división de intereses y de posiciones en la Unión Europea respecto a la política exterior, esta vez en materia de política energética: países como Finlandia, Rumanía y Bulgaria pretenden buscar nuevas fuentes energéticas que no provengan de Rusia, mientras que otros países como Alemania ven en Rusia un aliado (Domínguez, 2020).

Es interesante resaltar cómo desde el exterior la percepción para socios que no tienen en tan buena estima a Rusia, como Estados Unidos, este acuerdo puesto en marcha por Alemania podría suponer un grave problema de defensa y de seguridad energética. El pasado diciembre de 2019, Donald Trump aprobó unas sanciones contra las empresas que están construyendo el Nord Stream II, que no son alemanas, por lo que Alemania no tomó represalias al no considerarlo un ataque directo, aunque sí una «grave injerencia». Lo interesante de estas sanciones es la motivación tras ellas por parte de Estados Unidos (Müller, 2020)

Estados Unidos, y en especial desde la llegada de Trump, estima este proyecto como una grave amenaza para la seguridad de Europa, puesto que considera que dará a Rusia un control aún mayor sobre el suministro de energía y sobre el mercado del gas europeo (Müller, 2020). Resulta interesante que un aliado como Estados Unidos ostente esta posición, dado que también confirma que la partida por caminos separados en materia de política exterior en la Unión Europea genera una imagen de debilidad y de falta de capacidad de actuación frente a potencias no menores del escenario

internacional, como Rusia. Aunque también hay que considerar que este movimiento de EE. UU. puede ser un simple paso más en defensa de su propio interés político y comercial frente a Rusia, dado el enfriamiento de la relación entre las potencias.

En definitiva, en un caso de seguridad energética y con intereses comerciales por medio, podemos observar cómo la división interna es aún más clara y no pretende ni esconderse. Quizá este caso implica también mayores factores geopolíticos de lo que puede parecer a primera vista, y por ello es aún mayor la reticencia de los Estados miembros a consensuar una posición.

Asimismo, la legislación vigente europea les permite realizar este tipo de apuestas por el interés nacional por encima del común, y por lo tanto la reflexión que queda hacer es quizá cuál es el verdadero propósito y razón de ser de la UE. Sin una apuesta por el interés común, resulta lógico que la toma de decisiones sea lenta, ineficaz y que no conduzca a ninguna posición sólida, que además cuestiona la propia imagen delante de otros actores importantes como Estados Unidos, ante los cuales precisamente es necesario mostrar unidad de cara a otras cuestiones.

8. Conclusiones y propuestas futuras

Al finalizar nuestro trabajo, concluimos que las respuestas a las preguntas que planteamos en el apartado *Objetivos* han sido respondidas. Hemos constatado, a través de nuestros casos prácticos que sí es necesario fortalecer el papel de la Unión Europea en un mundo cada vez más propenso al conflicto, como en los casos tan cercanos de Libia y de Crimea en Ucrania. Como apelan los diversos investigadores que hemos citado y la actual presidenta de la Comisión Europea y el AR/VP, necesitamos una UE más coherente, unida, comprometida y colaborativa, para poder fortalecer el papel su papel en el mundo. Sabemos que esto es necesario y que incluso actores como Estados Unidos reflejan la imagen que la UE proyecta con la falta de unidad.

También hemos constatado el predominio del intergubernamentalismo sobre el supranacionalismo en la toma de decisiones, a pesar de los esfuerzos institucionales y, sobre todo, tras el Tratado de Lisboa de 2009. En concreto, hemos observado esto en el mecanismo de toma de decisiones en el que el voto por mayoría cualificada no es aplicable *de facto*, aunque se haya intentado reclamar su uso para decisiones como las

que hemos analizado de derechos humanos, aplicación de sanciones y misiones civiles en crisis humanitarias.

Asimismo, el intergubernamentalismo es dominante en los casos que hemos analizado. La falta de consenso y unanimidad ha generado una UE más débil desde el punto de vista interno y externo. En el caso de Libia, hay posiciones diferentes respecto a cuál debe ser la forma de actuar ante el conflicto y ante las relaciones en general, que responden a los intereses de cada país. Lo mismo sucede en el caso de Rusia, en el que los intereses económicos y geopolíticos a nivel nacional y su prevalencia son incluso más claros.

Así pues, hemos visto que la Estrategia Global de la Unión Europea (2016) pide una Europa más unida, resiliente, y que trabaje en conjunto. Para Libia, concreta la búsqueda de un enfoque integrado y nunca en solitario; para Rusia, se pide mayor coherencia y unidad. No obstante, en ninguno de los dos casos analizados, se han cumplido estas aspiraciones. Concluimos que esto ha sucedido así, porque los Estados miembros siguen teniendo el protagonismo en la toma de decisiones, y su criterio sigue la persecución de los intereses nacionales.

El futuro de la Unión Europea dependerá de que los Estados miembros verdaderamente crean y trabajen por este proyecto común, que como la coyuntura actual de pandemia y crisis nos está mostrando, parece ser la única solución para conseguir una Europa fuerte al servicio de su sociedad y del mundo.

9. Bibliografía

- Aguinaga, P., & Rosell, J. (2015). Capítulo cuarto. En P. Aguinaga, & J. Rosell, *Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea* (págs. 155-183). Dialnet.
- Arteaga, L., & López, S. (26 de marzo de 2020). *Estado y poder en las relaciones entre la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia: valores, intereses y estrategias*. Obtenido de Aacademica: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%2011%20PDF/eje11_arteaga.pdf
- Bar, A. (2013). La Unión Europea: de la economía a la política, pasando por el derecho. *Teoría y Realidad Constitucional. UNED.*, 99-124.
- Barlinska, I. (14 de abril de 2020). *¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?* Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!/ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjFULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20124-2006
- Biscop, S. (2019). *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*. Nueva York: Routledge.
- Biscop, S., & Coolsaet, R. (20 de octubre de 2019). *Egmont Institute*. Obtenido de A European Security Concept for the 21st Century, a Belgian Contribution to a Comprehensive EU Security Strategy: <http://www.egmontinstitute.be/a-european-security-concept-for-the-21st-century-a-belgian-contribution-to-a-comprehensive-eu-security-strategy/>
- Bogado, L. (2012). Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea. *Relaciones Internacionales*, 89-114.
- Borrell, J. (12 de abril de 2020). *EU HRVP Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating*. Obtenido de European External Action Service: https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en
- Consejo Europeo. (12 de febrero de 2020). *Venezuela: respuesta del Consejo a la crisis*. Obtenido de Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/venezuela/>

- De Miguel, B., & Pacho, L. (30 de octubre de 2019). Las razones de los países de la UE que no reconocen a Guaidó. *El País*, pág. https://elpais.com/internacional/2019/02/05/actualidad/1549377831_849697.html
- Departamento de Seguridad Nacional. (20 de marzo de 2020). *Situación en Libia 17.04.2019*. Obtenido de Gabinete de la Presidencia del Gobierno: <https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/sala-prensa/situaci%C3%B3n-libia-17042019>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2014). *REGLAMENTO (UE) No 833/2014 DEL CONSEJO de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania*. Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea. (10 de noviembre de 2019). *EurLex*. Obtenido de Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF
- Diario Oficial de la Unión Europea. (25 de octubre de 2019). *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Obtenido de Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/doue/2016/202/Z00001-00388.pdf>
- Domínguez, B. (12 de abril de 2020). *El negocio ruso-alemán que enfurece a la UE*. Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489659802_668419.html
- Europa Press. (7 de marzo de 2020). *La Conferencia de Múnich se compromete a reforzar el embargo de armas sobre Libia*. Obtenido de Europa Press: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-conferencia-munich-compromete-reforzar-embargo-armas-libia-20200216165936.html>
- Europa Press. (10 de marzo de 2020). *La UE acuerda crear una nueva misión naval en el Mediterráneo que garantice el embargo de armas en Libia*. Obtenido de Europa Press: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-acuerda-crear-nueva-mision-naval-mediterraneo-garantice-embargo-armas-libia-20200217150806.html>
- European Parliament. (12 de abril de 2020). *The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024*. Obtenido de European Parliament:

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf)
- Ferrer, J. (2012). La Unión Europea ante la crisis libia: ¿derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13-56.
- Ferrero-Turrión, R. (2016). Europa sin rumbo. el fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, 159-176. Obtenido de Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.
- Ferrero-Turrión, R., & Pinyol-Jiménez, G. (2016). La mal llamada "crisis de refugiados» en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. *Documentación social* 180, 49-69.
- García, D. (2013). *La transición energética de Alemania y su impacto en la Unión Europea: implicaciones para la seguridad energética del proceso de descarbonización económica*. Madrid: Cuadernos de investigación. Universidad Complutense de Madrid.
- González, E. (2000). El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 383-415.
- Gutiérrez, A., & Rodríguez, P. (2017). Ucrania en la Europa del siglo XXI. En P. Rodríguez, *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la Nueva Europa del Este*. (págs. 187-211). Salamanca, España: Levar Anclas Ediciones.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). The EU's Foreign Policy System: Policy-making. En S. Keukeleire, & T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (págs. 94-115). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Malamud, C. (29 de noviembre de 2019). *España y Venezuela: unas relaciones difíciles marcadas por la radicalidad*. Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://blog.realinstitutoelcano.org/espana-y-venezuela-unas-relaciones-dificiles-marcadas-por-la-radicalidad/>
- Morillas, P. (10 de octubre de 2019). *Anuario Internacional CIDOB 2018*. Obtenido de De proyectarse al mundo a protegerse de él: una década de estrategias de seguridad en la UE: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6528346>

- Morillas, P. (18 de octubre de 2019). *Strategy-making in the era of intergovernmentalism: The policy-making process of the European Security Strategy (2003) and the EU Global Strategy (2016)*. Obtenido de Tesis Doctorals en Xarxa: <https://www.tdx.cat/handle/10803/461181#page=1>
- Müller, E. (12 de abril de 2020). *Las sanciones de EE UU causan un retraso en el Nord Stream 2*. Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2019/12/23/actualidad/1577117979_186683.htm
- Ochman, M. (2015). La crisis de Ucrania: un desafío a la política exterior europea. En G. Maihold, *Las crisis de la Unión Europea* (págs. 53-66). Monterrey, México: Cátedra Humboldt del Colegio de México.
- Olano, A. (2014). Análisis de la integración: una revisión teórica. *Colloquia. Revista de pensamiento y cultura.*, 136-146.
- Piedras, B. (6 de abril de 2020). *Geostrategia energética de Rusia*. Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO101-2017_Rusia_BeatrizPiedras.pdf
- Real Instituto Elcano. (2018). *El futuro de la Unión Europea*. Madrid: Informe Elcano.
- Schutte, L. (13 de febrero de 2020). *Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?* Obtenido de Centre for European Reform: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting>
- SEAE. (13 de febrero de 2020). *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Obtenido de Servicio Europeo de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Secretaría General del Consejo. (13 de febrero de 2020). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Obtenido de Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- Sorroza, A. (20 de marzo de 2020). *Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos*. Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari80-2011

- Sorroza, A. (13 de abril de 2020). *La UE y la tormenta perfecta ucraniana*. Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-sorroza-ue-tormenta-perfecta-ucraniana
- The Associated Press. (20 de noviembre de 2019). *Cronología de la crisis política en Venezuela*. Obtenido de Associated Press News: <https://apnews.com/68cd92c01de5454dab1ef3e61acb9383>
- Tocci, N. (2017). *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*. Cham: Palgrave Studies in European Union Politics.
- Uruburo, J. (2008). Las relaciones entre la Unión Europea y Libia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 419-453.
- Von der Leyen, U. (12 de abril de 2020). *Mission letter*. Obtenido de European Commission: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf