



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Poder y representación: La política exterior de la Unión Europea

María del Pilar Mateos de Urbina
5º E3 B

Tutor: José María Pernas Alonso
Derecho Internacional Público

Madrid
2025

Resumen: Este trabajo estudia el papel institucional de la Unión Europea en materia de política exterior, con especial atención a la interacción entre la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En un escenario internacional marcado por desafíos como la guerra en Ucrania, el auge de nuevas potencias y la crisis del multilateralismo, la UE busca consolidar una voz común y eficaz. Por ello, el trabajo combina una perspectiva jurídico-institucional con un análisis práctico, abordando la evolución normativa de la acción exterior de la UE, el funcionamiento de sus principales órganos y casos recientes como las presidencias de España y Hungría. Asimismo, examina las misiones exteriores de la UE y su vínculo con organizaciones como la OTAN. Se concluye que, pese a las tensiones internas, la arquitectura institucional europea ofrece herramientas relevantes para una acción exterior coherente, si bien persisten retos en materia de coordinación, autonomía estratégica y visibilidad internacional.

Abstract: This paper studies the institutional role of the European Union in foreign policy, with special attention to the interaction between the rotating Presidency of the Council of the EU and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. In an international scenario marked by challenges such as the war in Ukraine, the rise of new powers and the crisis of multilateralism, the EU seeks to consolidate a common and effective voice. For this reason, the study combines a legal-institutional perspective with a practical analysis, addressing the normative evolution of the EU's external action, the functioning of its main bodies and recent cases such as the presidencies of Spain and Hungary. It also examines the EU's external missions and its links with organizations such as NATO. It concludes that, despite internal tensions, the European institutional architecture offers relevant tools for coherent external action, although challenges remain in terms of coordination, strategic autonomy and international visibility.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior, Alto Representante, presidencia rotatoria, SEAE, autonomía estratégica, misiones, OTAN.

Key words: European Union, foreign policy, High Representative, rotating presidency, EEAS, strategic autonomy, missions, NATO.

ÍNDICE

I. LISTADO DE ABREVIATURAS	6
II. INTRODUCCIÓN	8
III. LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA EXTERIOR	9
3.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL	9
3.2. COMPETENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR: BASES JURÍDICAS Y SU DESARROLLO	13
3.3. PROCESO DECISORIO	17
3.4. LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA UE EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL	18
IV. LA PRESIDENCIA ROTATORIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA	
22	
4.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRESIDENCIA ROTATORIA	22
4.2. LA PRESIDENCIA ROTATORIA EN LA PRÁCTICA	25
V. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE) VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN Y DIRECTOR DEL CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES	29
5.1. ORÍGENES Y FUNCIONES DEL ALTO REPRESENTANTE (<i>MISTER PESC</i>)	29
5.2. RELACIÓN ENTRE EL ALTO REPRESENTANTE Y LA PRESIDENCIA ROTATORIA	34
5.3. EL PAPEL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE	36
VI. RELACIÓN ENTRE LA UE Y LA OTAN EN TÉRMINOS DE DEFENSA	37
VII. MISIONES EXTERIORES: LA PROPUESTA DE UNA MISIÓN DE PAZ EN UCRANIA	41
VIII. CONCLUSIONES: RETOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE	49
IX. BIBLIOGRAFÍA	52

I. LISTADO DE ABREVIATURAS

AAEE	Asuntos Exteriores
CCEE	Comunidades Europeas
CESE	Comité Económico y Social Europeo
COREPER	Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros
EEMM	Estados Miembros
EUMAM	Misión de Asistencia Militar de la UE en apoyo de Ucrania
EULEX	Misión del Estado de Derecho de la UE en Kosovo
EUFOR	Fuerza de la Unión Europea (misión militar)
EUNAVFOR	Fuerza Naval de la Unión Europea
EUTM	Misión de Entrenamiento Militar de la Unión Europea
MOUE	Misión de Observación de la Unión Europea
NDICI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Global Europe)
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESCO	Cooperación Estructurada Permanente
REUE	Representante Especial de la Unión Europea

SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
EEUU	Estados Unidos

II. INTRODUCCIÓN

Como en la célebre Novena Sinfonía de Beethoven, donde el equilibrio y la armonía se entrelazan con transformaciones rítmicas y creativas, la Unión Europea navega entre los desafíos de preservar su cohesión interna y proyectar su influencia en un mundo multipolar, cambiante y cada vez más disruptivo. La pregunta "¿Hacia dónde camina Europa?" resuena con fuerza en un continente que enfrenta constantes pruebas a su estructura y capacidades¹.

Desde la recesión económica de 2008, pasando por el *Brexit*, la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y las constantes presiones migratorias, la UE se ha visto inmersa en un torbellino de acontecimientos que han puesto en jaque su estabilidad y liderazgo global. En un escenario dominado por nuevas potencias emergentes como China e India, así como la creciente influencia de los países de Oriente Medio, además de retos como el cambio climático, la ciberseguridad y la transformación digital, sin olvidar, la llegada de Trump a la Casa Blanca, y el viraje proteccionista de Estados Unidos y China, Europa se encuentra en la necesidad imperiosa de redefinir su papel en el ámbito internacional².

Específicamente, la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha supuesto un punto de inflexión, revelando tanto las fortalezas como las debilidades de la Unión. Este contexto ha intensificado la importancia de una política exterior europea coherente y eficaz, capaz de armonizar las prioridades nacionales de los Estados Miembros con los objetivos colectivos de la UE. En este sentido, en un escenario donde la cooperación y la acción conjunta son imprescindibles, es esencial analizar, definir y contextualizar el papel que juegan los actores clave en la política exterior, destacando la labor de la Presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea y del Alto Representante (*Mister PESC*). En este sentido, se debe prestar especial atención a la interacción recíproca entre ellos en el ejercicio de sus labores, para proyectar así, una agenda europea internacional más sinfónica. Así pues, estos entes no sólo constituyen piezas fundamentales en el entramado institucional de la UE, sino que también

¹ R. Ferrero-Turrión, "¿Hacia dónde camina Europa?", *Público*, 24 de mayo de 2022.

² Cfr. Sánchez Ramos, B. (dir.), *La Unión Europea como actor global*, Editorial Tirant Lo Blanch, s. f. P. Contraportada

representan los principales canales para coordinar y ejecutar sus decisiones en el ámbito internacional.

Al mismo tiempo, en un contexto global de cambios vertiginosos y creciente complejidad, resulta igualmente crucial reflexionar sobre el futuro papel exterior de la UE. ¿Logrará adaptarse a este entorno global desafiante? ¿Podrá mantener su relevancia como actor político y económico?

Por ello, el presente Trabajo de Fin de Grado realiza un análisis profundo sobre el papel institucional de la Unión Europea en materia de política exterior, con especial énfasis en la interacción de sus organismos. A través de un enfoque jurídico-institucional y una perspectiva práctica, se estudia cómo estos actores ejercen sus funciones y cómo su cooperación influye en la proyección internacional de la UE. Para ello, se examinan los fundamentos normativos que rigen su actuación, así como algunos casos recientes, como las presidencias de España y Hungría, que ilustran sus dinámicas de acción en contextos políticos concretos. Asimismo, se presta atención al papel de la Unión en materia de seguridad y defensa, analizando su autonomía estratégica frente a organizaciones como la OTAN y el alcance de sus misiones exteriores, especialmente en escenarios como Ucrania, el Sahel o los Balcanes. El objetivo, pues, es evaluar en qué medida esta arquitectura institucional permite a la Unión consolidar una voz común y eficaz en el escenario global, capaz de responder a los múltiples desafíos contemporáneos.

III. LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA EXTERIOR

3.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

Durante siglos, Europa fue escenario de tensiones constantes, guerras y tratados de paz que se rompían con facilidad. La Primera y la Segunda Guerra Mundial dejaron un continente destruido, marcado por el recelo entre los Estados y la pérdida progresiva de influencia

mundial con la creciente fuerza de potencias extra-europeas, EEUU y Japón³. En este contexto, la incipiente Guerra Fría agravaba la situación al dividir a Europa en bloques enfrentados. Para revertir este panorama, surgió la idea de una integración europea que promoviera la reconciliación y la prosperidad⁴. Este espíritu quedó plasmado en la Declaración Schuman, que proponía la creación de una Comunidad Europea basada en el control compartido de materias primas como el carbón y el acero⁵. Jean Monnet, otro de los padres fundadores, transformó esta idea en un símbolo de paz al convertir los instrumentos de guerra en cimientos para la cooperación y la estabilidad⁶. Partiendo de esta idea, la Unión Europea ha experimentado transformaciones significativas, incluyendo el ámbito de la acción exterior. Concretamente, estas innovaciones reflejan el carácter dinámico y evolutivo del Derecho originario de la Unión, que ha adaptado sus estructuras para afrontar desafíos globales.

En otras palabras, el proyecto europeo ha ido progresivamente ganando proyección exterior al mismo tiempo que se consolidaba, en línea con lo expresado por Robert Schuman en su famoso discurso del 9 de mayo de 1950: *"Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho"*⁷.

Desde sus orígenes, el proceso de integración europea estuvo condicionado por el contexto internacional de posguerra y por la necesidad de establecer una cooperación política y económica no solo entre los Estados miembros, sino también proyectando estabilidad hacia su entorno⁸. No obstante, como en todo el proceso integrador, la actividad exterior de la UE se ha caracterizado por una problemática singular reflejada en las dificultades que se encuentran en la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros en beneficio de la Unión, ya que, como señala la sentencia del TJCE Costa c. *Enel* de 1964, la transferencia realizada por los EEMM implica una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra

³ Cfr. Sánchez Ramos, *op. cit.*

⁴ Gobierno de Castilla-La Mancha, *60 años de unión: Aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, s. f., pp. 4–5.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ Unión Europea, *Declaración Schuman*, mayo de 1950, s. f.

⁸ Cfr. Unión Europea, *Historia de la Unión Europea (1945–1959)*, s. f.

la cual no puede prevalecer un acto unilateral posterior incompatible con la noción de comunidad⁹. Además, el TJCE expresó la irrevocabilidad de los compromisos asumidos e insistía sobre ese carácter en la sentencia *Simmenthal* de 1978, al hablar de los compromisos incondicionales e irrevocablemente asumidos por los EEMM en virtud de los tratados¹⁰. Asimismo, la pertenencia a la UE exige el cumplimiento y la concurrencia de ciertos parámetros que han sido recogidos progresivamente en el Tratado de la Unión Europea¹¹, y que reflejan el espíritu de integración y cooperación que guía su acción exterior. Entre ellos destacan el principio de cooperación leal¹² y el principio de solidaridad en la escena internacional¹³, además de la complejidad del reparto de poderes dentro de las Comunidades Europeas. Es decir, la acción exterior presenta mayores resistencias al fenómeno integrador, al tratarse de un ámbito tradicionalmente reservado a la soberanía estatal. Pese a ello, la construcción europea no podía carecer de esta dimensión exterior, vital para la consecución de los objetivos establecidos en los Tratados.

No obstante, desde principios de los años 90 y tras el fin de la Guerra Fría, la entonces Comunidad Económica se vio obligada a responder los nuevos desafíos internos tras las sucesivas ampliaciones, así como nuevas responsabilidades morales exigidas por la Comunidad Internacional. En este contexto, se adoptaron diversos tratados que transformaron la naturaleza de la Unión, permitiéndole adquirir un peso mayor en la diplomacia y en RRII en general¹⁴. Esta condición se consolidó especialmente tras la adopción del Tratado de Maastrich, verdadero germen de lo que hoy es la Unión Europea ya

⁹ Cfr. TJCE, asunto 6/64, *Costa c. Enel*, sentencia de 15 de julio de 1964, Rec. 1964, pp. 106.

¹⁰ Cfr. TJCE, asunto 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal S.p.A.*, sentencia de 9 de marzo de 1978, Rec. 1978, pp. 230.

¹¹ Tratado de la Unión Europea (TUE), Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, de 26 de octubre de 2012.

¹² *Ibid.*, art. 4.3. “*Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.*”

¹³ *Ibid.*, arts. 21.1 y 24.2. “*La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional [...]*”

“*2. En el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.*”

¹⁴ Cfr. Stoianova Stoeva, B., *La integración europea de España y Bulgaria: ¿Caminos similares o diferentes?*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2006, p. 29.

que la constituyó, oficializando su vocación de unidad política e instaurando una configuración basada en 3 pilares que han estado vigentes hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: pilar comunitario, pilar de política exterior y de seguridad común y pilar de asuntos de justicia e interior¹⁵. Más adelante, el Tratado de Lisboa permitió alcanzar un avance en el proceso de reforma de la arquitectura de la Unión que tanto se había buscado tras el fracaso de la Constitución Europea del año 2004. En efecto, con él se dota a la Unión de una mayor coherencia y visibilidad de la Unión en el ámbito exterior al reconocerle personalidad jurídica internacional¹⁶. Esto implica que, la UE adquiere la titularidad de derechos y obligaciones en el ordenamiento jurídico internacional, subjetividad internacional que le concede el *ius ad tractum*, así como el *ius legationis* y la posibilidad de responder también internacionalmente en caso de incumplimiento de dichas obligaciones¹⁷. Asimismo, se suprime la estructura de los tres pilares: el pilar de justicia e interior se transforma en una política comunitaria mediante un proceso de comunitarización parcial, mientras que el segundo pilar, de política exterior y de seguridad común (PESC), se mantiene bajo el método intergubernamental, aunque es reforzado con la creación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la integración de la Política Común de Seguridad y Defensa dentro del marco de la PESC¹⁸.

Siguiendo esta línea, en una era en la que el mundo es cada vez más geopolítico y volátil, alejado de los pilares de la globalización, perfectamente reflejado en la invasión de Rusia a Ucrania y el conflicto Israelí-Palestino, Occidente se encuentra en una encrucijada histórica,

¹⁵ Parlamento Europeo, *Los tratados de Maastricht y Ámsterdam*, apartado sobre las competencias de la Unión.

¹⁶ *Ibid.* art. 47. “La Unión tiene personalidad jurídica”.

¹⁷ Cfr. Gutiérrez Castillo, V. L., *La subjetividad internacional de la Santa Sede en la Sociedad Internacional. Estudio de sus fundamentos históricos y jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2024, p. 2.

¹⁸ *Ibid.* art 27. “1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo. 2. El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. 3. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión”.

como ha apuntado el Primer Ministro británico, Keir Starmer, y Dick Schoof, Primer Ministro neerlandés, en el que dentro de la política exterior de la UE cobra cada vez más relevancia la seguridad y la defensa¹⁹.

3.2. COMPETENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR: BASES JURÍDICAS Y SU DESARROLLO

La política exterior de la Unión Europea es un reflejo de su identidad como proyecto supranacional, un delicado equilibrio entre la defensa de valores fundamentales y la construcción de herramientas jurídicas que le permitan proyectarse como un actor global. Los principios que rigen esta dimensión se encuentran recogidos en los artículos 21, 22 y 23 del Tratado de la Unión Europea.

Para ello, la UE elabora políticas comunes y acciones comunes con objetivos diversos contenidos en el artículo 21.2 del TUE²⁰.

El desarrollo de estas competencias exteriores no ha sido un proceso lineal, sino el resultado de una evolución jurídica e institucional que combina bases explícitas con mecanismos implícitos. Las competencias exteriores de la UE²¹, en primer lugar, se fundamentan en

¹⁹ Infobae, Starmer y Schoof: *La cooperación defensiva más estrecha es vital para la seguridad europea*, 23 de marzo de 2025.

²⁰ TUE, *op. cit.*, art. 21.2. “La Unión [...]:

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.”

²¹ Unión Europea, *Reparto de competencias en la Unión Europea*, s. f.

atribuciones expresas recogidas en los Tratados (principio de atribución)²², estando tales competencias, reguladas de los artículos 2 al 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²³. Éstas incluyen áreas clave como la Política Comercial Común, la cooperación internacional, las relaciones con organizaciones internacionales y la gestión de la Unión Económica y Monetaria²⁴. Sin embargo, el verdadero dinamismo de su acción exterior radica en la interpretación y ampliación de estas competencias a través de la jurisprudencia. En este sentido, el Tratado de Lisboa marcó un antes y un después en la consolidación del marco jurídico de la política exterior de la UE²⁵, pues, redefinió las competencias de la Unión en este ámbito y estableció estructuras clave, como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, encargado de representar a los Estados miembros en foros internacionales, además de integrar las prioridades de los diferentes Estados en una acción unificada²⁶. Adicionalmente, el Tratado reforzó la capacidad de la UE ya que le dotó de una personalidad jurídica propia por la cual puede negociar y firmar acuerdos internacionales, implementando políticas comunes en áreas como comercio, desarrollo y seguridad²⁷.

Sin embargo, la política exterior de la UE no ha sido construida únicamente a través de atribuciones expresas en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel crucial en la ampliación de las competencias exteriores mediante la jurisprudencia. La sentencia AETR (Asunto 22/70, 31 de marzo de 1971)²⁸, estableció la doctrina de las competencias implícitas, según el fallo, “[...] cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad, bien actúen individual o incluso colectivamente, de contraer con Estados terceros

²² Unión Europea, *Principio de atribución*, s. f. “[...] la UE actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que los Estados miembros de la UE le han atribuido en los Tratados [...]”

²³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre de 2012.

²⁴ Unión Europea, *op. cit.*

²⁵ Cfr. Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, s. f.

²⁶ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, s. f.

²⁷ TUE, *op. cit.*, art. 47.

²⁸ TJCE, asunto 22/70, Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de la Comunidad Europea (sentencia AETR), sentencia de 31 de marzo de 1971, Rec. 1971, pp. 31, apdo. 17.

obligaciones que afecten a dichas normas.”²⁹ Esta sentencia marcó un momento crucial, al consolidar la capacidad de la UE para actuar de manera unificada en el ámbito internacional, limitando la autonomía de los Estados miembros cuando las competencias de la Unión se han ejercido. Posteriormente, el Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977³⁰, amplió esta doctrina al concluir que las competencias exteriores de la UE pueden derivar de las competencias internas, siempre que sean necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados. Según el TJCE, esta relación garantiza un paralelismo entre las competencias internas y externas, permitiendo a la UE adaptarse a los retos contemporáneos mediante la celebración de acuerdos internacionales incluso en ausencia de una base jurídica explícita en los Tratados³¹. A tal efecto, podría hacer alusión al asunto Kramer (TJCE, asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76), a través del cual, el TJUE reconoció que la UE tiene competencias exclusivas en la conservación de recursos pesqueros, basándose en su capacidad para regular este ámbito a nivel interno³².

A esta dinámica, asimismo, se suma la flexibilidad que versa el artículo 352 del TFUE, conocida como la “cláusula de flexibilidad”³³. Esta disposición permite a la UE actuar en áreas no previstas explícitamente por los Tratados, siempre que sea necesario para alcanzar uno de sus objetivos³⁴. Según el propio texto del artículo, “el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”³⁵. No obstante, su aplicación está sujeta a estrictos límites, como el

²⁹ TJCE, *op. cit.*, asunto 22/70, p. 31.

³⁰ Cfr. TJCE, Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. 1977, pp. 186, apdo. 3.

³¹ Cfr. *Ibid.*, apdo. 3. “[...] la Comunidad está facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no exista disposición expresa al respecto.”

³² Cfr. TJCE, asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, Cornelis Kramer y otros, sentencia de 14 de julio de 1976, Rec. 1976, apdo. 30.

³³ Noticias Jurídicas, *El sistema competencial de la Unión Europea*, s. f., apdo. 4.c, “Cláusula de flexibilidad o competencias subsidiarias”.

³⁴ Cfr. Unión Europea, *Poderes subsidiarios*, s. f., “El artículo 352 del TFUE solo puede servir de base jurídica si se cumplen las condiciones siguientes: la acción prevista resulta necesaria para lograr un objetivo de la UE, en el marco de las políticas definidas por los tratados (con excepción de la política exterior y de seguridad común); la acción de la UE se ha considerado necesaria; ninguna disposición del Tratado prevé acciones para lograr ese objetivo; la acción prevista no amplía las competencias de la UE más allá de lo previsto por los tratados”

³⁵ TFUE, *op. cit.*, art. 352.

principio de subsidiariedad³⁶, lo que asegura que esta herramienta solo se utilice en circunstancias excepcionales.

En términos prácticos, este marco jurídico ha permitido a la UE participar en iniciativas globales de gran relevancia, como el Acuerdo de París sobre el cambio climático o el Plan de Acción Integral Conjunto con Irán. Estas actuaciones destacan el papel de la Unión como líder diplomático y promotor de soluciones multilaterales en los desafíos globales más urgentes. Sin embargo, estas mismas experiencias han puesto de manifiesto las dificultades que enfrenta la UE cuando surgen intereses nacionales divergentes, lo que evidencia la necesidad de seguir fortaleciendo la cohesión entre sus Estados miembros³⁷.

En este marco, no pueden dejar de mencionarse las competencias compartidas³⁸, que dan lugar a los llamados acuerdos mixtos³⁹. Estos acuerdos, que abordan cuestiones como los servicios culturales, la educación y la salud pública, son un ejemplo de cómo la UE y los Estados miembros colaboran a través del principio de subsidiariedad⁴⁰, en áreas donde sus competencias se solapan, reforzando así su capacidad para actuar de manera efectiva en el ámbito internacional.

Aunque los desafíos persisten, el desarrollo de estas competencias exteriores no solo ha permitido a la UE consolidarse como un actor global, sino también ser un modelo único el cual es tomado como ejemplo por numerosas asociaciones de países como la Unión

³⁶ Unión Europea, *op. cit.*, “*Subsidiariedad. En el ámbito de sus competencias no exclusivas, la UE puede actuar, siempre que sea posible, si el objetivo de la acción pretendida no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, pero puede lograrse mejor a escala de la UE.*”

³⁷ Cfr. Palacio, A., *Multilateralismo sin añoranzas*, Pensamiento Iberoamericano, núm. 20, 2020, pp. 25–26.

³⁸ Noticias Jurídicas, *op. cit.*, apartado sobre competencias compartidas. “*el TFUE dispone en su art. 2.2 que “cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. [...]”*

³⁹ Werquin, J.-B., “*Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea: problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio*”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6, junio de 2018, pp. 143. “*Si un acuerdo implica competencias compartidas, es mixto.*”

⁴⁰ TUE, *op. cit.*, art. 5.1 y 5.3. “*La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*”

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros [...]”

Africana⁴¹. Ya que, a pesar de los diferentes puntos de vista de los EEMM, es capaz de extender sus valores, normas jurídicas y objetivos comunes fuera de sus fronteras, además de liderar iniciativas globales. En definitiva, las relaciones exteriores de la UE son un reflejo de su naturaleza: un equilibrio constante entre la diversidad de sus Estados miembros y la unidad de acción necesaria para afrontar los retos globales.

3.3. PROCESO DECISORIO

El proceso decisivo en cuestiones de política exterior ha ido cambiando de la mano de la consolidación del proyecto europeo. En este sentido, el proceso decisivo en el ámbito exterior se caracteriza por la heterogeneidad y complejidad, ya que, aunque en la mayoría de las políticas de la Unión las decisiones se adoptan por mayoría cualificada, un principio reforzado con el Tratado de Lisboa, en política exterior predomina la regla de la unanimidad, dada la sensibilidad de estas cuestiones en relación con la soberanía de los Estados miembros. No obstante, esta regla presenta excepciones que permiten cierta flexibilidad en la toma de decisiones. Así pues, el Tratado de Lisboa estableció la mayoría cualificada para la gran mayoría de los ámbitos, pero se decidió reforzar al mismo tiempo las normas de unanimidad en ciertas esferas consideradas políticamente sensibles, como la política exterior y de seguridad⁴². No obstante, el Tratado introdujo ciertos mecanismos que permiten la adopción

⁴¹ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Relaciones UE-África*, s.f.

⁴² Cfr. Unión Europea, *La votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario*, s. f.

de decisiones por mayoría cualificada, siempre que no tengan repercusiones militares o en materia de defensa⁴³. Así, el artículo 31 establece tres posibilidades principales⁴⁴:

- Abstención constructiva. Cuando un Estado miembro no está de acuerdo con una acción colectiva, opta por abstenerse en lugar de vetar. Entonces se aprueba la acción y el Estado miembro, siguiendo un "espíritu de solidaridad mutua", se compromete a no interferir.
- Excepción especial. Los Estados miembros pueden votar por mayoría cualificada para adoptar una decisión que defina una acción o posición común, pero sólo si la decisión se deriva de un mandato dado por el Consejo Europeo o de una propuesta presentada por el Alto Representante.
- Cláusula pasarela. El Consejo Europeo adopta una decisión que permite a los Estados miembros actuar por mayoría cualificada en casos concretos de política exterior.

3.4. LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA UE EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

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

⁴³ Un ejemplo actual que ilustra cómo una competencia exclusiva de la Unión puede verse sujeta a la intervención del Consejo cuando entra en juego la política exterior se encuentra en la respuesta arancelaria anunciada por la Comisión Europea el 12 de marzo de 2025. En reacción a la decisión de Estados Unidos de restablecer aranceles al acero y al aluminio europeos, la Comisión propuso una serie de contramedidas arancelarias. Aunque la política comercial común es una competencia exclusiva de la UE, y corresponde a la Comisión su iniciativa, la adopción efectiva de estas medidas no puede realizarse de forma unilateral. En este caso, al tratarse de una respuesta con claras implicaciones en las relaciones exteriores de la Unión, la Comisión debe someter su propuesta al procedimiento de comitología, concretamente al procedimiento de examen, en el que los Estados miembros, representados en un comité, deben pronunciarse mediante votación. Solo si se alcanza una mayoría cualificada a favor, el acto puede ser adoptado. De lo contrario, si no se reconoce por parte del Consejo de la UE a través de dicha mayoría cualificada, la medida no podrá entrar en vigor. Esto refleja cómo, incluso en ámbitos de competencia exclusiva como el arancelario, la sensibilidad política de ciertas decisiones externas requiere la validación del Consejo, lo que refuerza su papel en la política exterior de la Unión (Comisión Europea, 2025a; Comisión Europea, 2024).

⁴⁴ Cfr. Gutiérrez Rubí, A., “De la unanimidad a la mayoría cualificada: ¿Podrá la UE desbloquear el voto?”, *Euronews*, 13 de junio de 2023.

(Robert Schuman, 9 de mayo de 1950). Estas palabras, que marcaron el inicio del proyecto europeo, cobran más relevancia que nunca en un contexto global caracterizado por tensiones geopolíticas, el auge de potencias emergentes como China e India, y la creciente asertividad de actores tradicionales como Estados Unidos y Rusia. Ante este panorama, la Unión Europea enfrenta el desafío de consolidarse como un actor internacional que promueve sus valores, defiende el multilateralismo y contribuye activamente a la estabilidad global.

Desde el reconocimiento de su personalidad jurídica en el Tratado de Lisboa, la UE ha reforzado su capacidad para actuar como sujeto de Derecho internacional⁴⁵. Este avance le ha permitido desempeñar un papel destacado en organismos multilaterales como las Naciones Unidas, el G20 y la Organización Mundial del Comercio (OMC), consolidándose como promotora de un sistema global basado en normas y cooperación⁴⁶. La participación de la UE en negociaciones clave como el Acuerdo de París sobre el cambio climático y su liderazgo en el desarrollo del Pacto Verde Europeo⁴⁷, son testimonio de su compromiso con la sostenibilidad global y la lucha contra el cambio climático, aspectos que han elevado su perfil como líder en cuestiones medioambientales⁴⁸.

En el ámbito comercial, la UE ha utilizado su peso económico para influir en el escenario internacional a través de acuerdos estratégicos como el CETA con Canadá y el Acuerdo de Asociación Económica con Japón, que no solo abren mercados, sino que también promueven estándares europeos en sostenibilidad, derechos laborales y gobernanza⁴⁹. Esta diplomacia comercial subraya el poder normativo de la UE, que va más allá del comercio para reforzar su capacidad de liderar en áreas críticas para el desarrollo global.

La seguridad internacional se ha convertido en un pilar fundamental de la acción exterior de la UE. Desde sus primeras intervenciones en los Balcanes, como EUFOR Althea en Bosnia

⁴⁵ Cfr. Aldecoa Luzárraga, F., Cornago Prieto, N. y Rodríguez Prieto, V. (dirs.), *Teoría y práctica de la diplomacia común europea*, Colección Escuela Diplomática, n.º 24, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid, 2020, pp. 134.

⁴⁶ Cfr. *Ibid.* P. 35

⁴⁷ Cfr. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, *Newsletter*, febrero de 2020, p. 5.

⁴⁸ Cfr. Aldecoa Luzárraga, F., Cornago Prieto, N. y Rodríguez Prieto, V., *Teoría y práctica de la diplomacia común europea*, *op. cit.*, pp. 32.

⁴⁹ Cfr. Aldecoa Luzárraga, F., Cornago Prieto, N. y Rodríguez Prieto, V., *Teoría y práctica de la diplomacia común europea*, *op. cit.*, pp. 135.

y Herzegovina y EULEX Kosovo, la Unión ha demostrado su capacidad para gestionar crisis y estabilizar regiones en conflicto. Estas misiones, iniciadas bajo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), marcaron el inicio de una estrategia más ambiciosa en seguridad y defensa.

Con el tiempo, la UE ha ampliado su alcance. Misiones como EUNAVFOR Atalanta, lanzada en 2008 para combatir la piratería en el Cuerno de África, y EUTM Mali, que apoya la lucha contra el terrorismo en el Sahel, reflejan su compromiso con la seguridad global. Más recientemente, la Misión de Asistencia Militar de la UE en apoyo de Ucrania (EUMAM Ucrania), iniciada en 2022, ha permitido a la UE desempeñar un papel crucial en la formación de fuerzas ucranianas, reafirmando su apoyo a la soberanía y la estabilidad regional. En el Báltico, las iniciativas de disuasión y protección frente a amenazas híbridas refuerzan la seguridad de los Estados miembros más expuestos.

Todas estas operaciones se encuentran respaldadas por herramientas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y el Fondo Europeo de Defensa, que fortalecen la capacidad de la UE para actuar de forma autónoma y coordinada. Desde Bosnia y Kosovo hasta Ucrania y el Báltico, la UE ha consolidado su papel como un garante de la paz y la estabilidad en un mundo cada vez más complejo⁵⁰.

Sin embargo, como subraya el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la nueva política exterior y de seguridad de la UE (2012/C 24/11)⁵¹, el verdadero desafío para la UE no radica únicamente en desarrollar instrumentos, sino en garantizar la coherencia en su acción exterior. El dictamen destaca que la UE debe “hablar con una sola voz” en los foros internacionales y coordinar mejor las acciones de sus instituciones y Estados miembros a través del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La falta de cohesión interna y las divergencias entre las prioridades nacionales de los Estados miembros limitan la capacidad de la UE para actuar de forma unificada en temas críticos, como la

⁵⁰ Cfr. Aldecoa Luzárraga, F., Cornago Prieto, N. y Rodríguez Prieto, V., *op. cit.*, pp. 239–240 y 348–360.

⁵¹ CESE, Dictamen sobre “*Una política exterior y de seguridad común reforzada para la UE*”, DOUE C 24, 28.1.2012, pp. 57-62.

regulación de los flujos migratorios, la lucha contra el cambio climático y la promoción de la seguridad global.

El papel de la sociedad civil también es fundamental en esta estrategia. Según el CESE, la inclusión de la sociedad civil organizada no solo fortalece la legitimidad de la política exterior de la UE, sino que también refuerza su capacidad para abordar retos globales de manera inclusiva. Este enfoque participativo se refleja en iniciativas como el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI – Global Europe), que consolida a la UE como el mayor donante de ayuda humanitaria a nivel mundial y fomenta el desarrollo económico y social en regiones estratégicas como África y Oriente Medio.

No obstante, el camino hacia una UE verdaderamente relevante en el escenario internacional no está exento de obstáculos. La guerra en Ucrania, las tensiones en el Indo-Pacífico y el impacto del proteccionismo global han puesto a prueba su capacidad de respuesta conjunta. En este contexto, casos como el Asunto Mauritius (C-658/11, 2014), donde el TJUE destacó la importancia de respetar el reparto competencial en la firma de acuerdos internacionales⁵², y el Caso Kadi (C-402/05 P, 2008), que reafirmó la primacía de los derechos fundamentales en la acción exterior de la UE⁵³, subrayan la necesidad de equilibrar los intereses internos con los compromisos internacionales.

Por todo ello, la creciente relevancia de la UE en el escenario internacional es el resultado de una estrategia que combina principios sólidos con acciones concretas y adaptativas. Aunque enfrenta tensiones internas y un entorno global desafiante, la UE sigue demostrando que su modelo de integración puede ser una fuerza estabilizadora en un mundo multipolar. Como planteaba Schuman en 1950, el desafío sigue siendo construir una Europa “organizada y viva” capaz de liderar en sostenibilidad, derechos humanos y seguridad, aportando soluciones innovadoras y sostenibles a los problemas globales⁵⁴.

⁵² Cfr. TJUE, asunto C-658/11, Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea (asunto *Mauritius*), sentencia de 24 de junio de 2014, apdo. 43 y 57.

⁵³ Cfr. TJUE, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, sentencia de 3 de septiembre de 2008, apdo. 326.

⁵⁴ Cfr. Unión Europea, *op. cit.*, s. f.

IV. LA PRESIDENCIA ROTATORIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRESIDENCIA ROTATORIA

La presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea es un mecanismo institucional que se ha mantenido como un elemento distintivo de la gobernanza europea desde los orígenes de la integración⁵⁵. Su evolución ha estado marcada por el desarrollo progresivo de la Unión, las sucesivas ampliaciones y la necesidad de adaptar su funcionamiento a un sistema cada vez más complejo.

El concepto de presidencia rotatoria se remonta a la fundación de las Comunidades Europeas en la década de 1950. Con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 mediante el Tratado de Roma, se estableció un sistema de presidencia rotativa entre los Estados miembros, inicialmente con un grupo reducido de seis países (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Cada Estado asumía la presidencia por turnos durante un periodo de seis meses, siguiendo un orden preestablecido. Así pues, en sus primeras etapas, la función de la presidencia rotatoria era relativamente limitada. Su principal tarea consistía en organizar y presidir las reuniones del Consejo, coordinando los trabajos de la institución y representándola en las relaciones exteriores de la Comunidad. Sin embargo, al tratarse de una comunidad aún en construcción, las decisiones fundamentales seguían recayendo en los Estados miembros y en la Comisión Europea, con un margen de maniobra reducido para la presidencia. Según Ferrer (2007, p. 42), "en sus orígenes, la Presidencia era puramente formal y semi-honorífica, principalmente por su falta de complejidad: sólo debían rotarse los seis Estados miembros fundadores, las Comunidades tenían todavía pocas competencias y, por tanto, era más fácil de controlar". Sin embargo, con las sucesivas ampliaciones y la profundización del proceso de integración, su papel adquirió mayor

⁵⁵ Cfr. Ferrer Martín de Vidales, C., *La presidencia de los Consejos de la Unión Europea*, Revista Universitaria Europea, núm. 7, 2007, p. 42.

relevancia, otorgando al Estado que ejercía, una mayor capacidad de representación y liderazgo en el seno de la Unión⁵⁶.

No obstante, a medida que la integración europea avanzó y se ampliaron las competencias de la Comunidad, la presidencia rotatoria adquirió una mayor relevancia. Con el Acta Única Europea de 1986 y, especialmente, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, el Consejo de la UE se convirtió en una institución clave para la toma de decisiones en múltiples áreas, incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁵⁷. En este contexto, la presidencia comenzó a desempeñar un rol más activo en la orientación política de la Unión.

A medida que la Unión Europea se expandía, el sistema de presidencia rotatoria comenzó a enfrentar nuevos desafíos. Con cada ampliación, el número de Estados miembros crecía, lo que significaba que cada país tenía que esperar más tiempo para asumir la presidencia. Esto generó preocupaciones sobre la continuidad en la toma de decisiones y la coherencia en las prioridades del Consejo. Para hacer frente a estas dificultades, se introdujeron reformas que buscaban garantizar una transición más fluida entre presidencias, promoviendo una mejor coordinación y asegurando que todos los Estados tuvieran una oportunidad equitativa de influir en la agenda de la Unión⁵⁸.

Uno de los cambios más relevantes en la presidencia rotatoria tuvo lugar en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵⁹. Dada la creciente complejidad institucional de la UE y la necesidad de asegurar una mayor continuidad en la toma de decisiones, se implementó el sistema de “tríos de presidencias”. Bajo este modelo, tres Estados miembros colaboran en la definición de un programa común de dieciocho meses, aunque cada país mantiene la presidencia de forma individual durante seis meses⁶⁰. Gracias a este sistema, se logró una mejor coordinación entre los Estados y se redujeron las alteraciones abruptas en

⁵⁶ Cfr. Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit.*, pp. 42–47.

⁵⁷ Parlamento Europeo, “La evolución hacia el Acta Única Europea”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, abril de 2024, pp. 4–5.

⁵⁸ Cfr. Universidad de Castilla-La Mancha, *Rotación de la presidencia del Consejo de la UE*, s. f. “[...] garantiza mayor continuidad y coherencia en el trabajo del Consejo de la UE.”

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Consejo de la Unión Europea, *La Presidencia del Consejo de la UE*, s. f.

las prioridades del Consejo, favoreciendo así una mayor estabilidad en la agenda política de la Unión.

El Tratado de Lisboa también introdujo un cambio significativo con la creación del cargo del presidente del Consejo Europeo. Esta figura, con un mandato de dos años y medio, renovable una vez, asumió la responsabilidad de presidir las cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno. Con esta reforma, la presidencia rotatoria perdió parte de su peso en términos de liderazgo político, aunque siguió desempeñando un papel clave en la organización y coordinación de los trabajos del Consejo en diversas áreas⁶¹.

A día de hoy, la presidencia rotatoria sigue desempeñando un papel clave en la Unión Europea, siendo su principal función la organización y presidencia del COREPER y de las reuniones del Consejo en todas sus formaciones, excepto en el Consejo de Asuntos Exteriores, el cual, está dirigido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Además, la presidencia es responsable de impulsar las negociaciones entre los Estados miembros, facilitar acuerdos en cuestiones clave y ayuda a impulsar en el periodo de su presidencia los objetivos de política exterior de la UE⁶².

A lo largo de los años, las presidencias han adoptado enfoques diversos según las prioridades de cada país y el contexto global. En algunas ocasiones, han desempeñado un papel clave en la gestión de crisis, como la presidencia francesa durante la crisis financiera de 2008⁶³ o la presidencia alemana en la respuesta a la pandemia de COVID-19⁶⁴. En otros casos, han servido para reforzar la identidad y la influencia de Estados más pequeños dentro de la UE, como ocurrió con la presidencia estonia en 2017, que centró sus esfuerzos en la digitalización y la ciberseguridad⁶⁵. Sin embargo, no todas las presidencias han estado exentas de polémica. Algunas han sido objeto de críticas por su gestión de determinados asuntos o por priorizar

⁶¹ Cfr. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Presidente del Consejo Europeo*, noviembre de 2009.

⁶² Cfr. Consejo de la Unión Europea, *op.cit.*, “*La Presidencia preside las sesiones de las diferentes formaciones del Consejo (a excepción de la de Asuntos Exteriores) [...]*”.

⁶³ Real Instituto Elcano, *La Presidencia francesa de la Unión Europea en perspectiva*, 2008.

⁶⁴ Hablamos de Europa, *Juntos por la recuperación de Europa: prioridades de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea*, 2020.

⁶⁵ Fundación Galicia Europa, *La agenda digital centrará la presidencia estonia del Consejo de la UE*, 2017.

intereses nacionales por encima de la agenda común europea, lo que ha generado tensiones dentro del Consejo.

Por consiguiente, la presidencia rotatoria ha evolucionado desde un papel meramente administrativo hasta convertirse en un mecanismo clave dentro de la gobernanza europea. Aunque las reformas institucionales han reducido su margen de maniobra en ciertos ámbitos, sigue siendo un elemento fundamental para garantizar la continuidad en el funcionamiento del Consejo y la coordinación de políticas entre los Estados miembros. Su impacto varía según el enfoque de cada país que la ostenta, reflejando no solo las prioridades nacionales, sino también los desafíos a los que se enfrenta la Unión en cada momento. En este sentido, la presidencia rotatoria, además de conformarse como un testimonio de la cooperación intergubernamental en el seno de la UE, también es un indicador de su capacidad de adaptación y respuesta ante un escenario internacional en constante transformación.

Solo una Europa unida es una Europa fuerte. Unidos hacia dentro, fuertes hacia fuera (Angela Merkel, 2021)⁶⁶.

4.2. LA PRESIDENCIA ROTATORIA EN LA PRÁCTICA

La presidencia rotatoria del Consejo de la UE continúa constituyéndose como un actor fundamental en la representación de la Unión, especialmente en la coordinación de los grupos de trabajo y en la búsqueda de consensos en el seno del Consejo. Su capacidad de liderazgo puede alinearse con el proyecto europeo en términos de integración y consolidación institucional, o, en cambio, marcar diferencias en función de la agenda y prioridades del país que asume el cargo, encontrando así, presidencias que se encuentran en sintonía con el proyecto europeo, mientras que puede haber otras basadas en la distensión⁶⁷.

⁶⁶ RTVE, “Angela Merkel, Premio Europeo Carlos V: ‘La UE es un proyecto de paz que nos ha traído prosperidad’”, *RTVE.es*, 14 de octubre de 2021.

⁶⁷ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *op.cit.*

Un claro ejemplo de esta dinámica lo representa el trío de presidencias conformado por España, Bélgica y Hungría (2023-2024), donde las diferencias entre la quinta presidencia española y la húngara han reflejado tensiones en la gobernanza europea.

España asumió la presidencia en el segundo semestre de 2023, del 1 de julio al 31 de diciembre, en un contexto de desafíos geopolíticos significativos. La guerra en Ucrania continuaba dominando la política exterior de la UE, mientras que la necesidad de consolidar la autonomía estratégica europea en términos de seguridad y energía se volvía cada vez más apremiante. Como parte del sistema de tríos, España compartió la planificación de la agenda con Bélgica y Hungría, con el compromiso de garantizar la continuidad de las prioridades a mediano plazo⁶⁸.

El programa conjunto de la triple presidencia se estructuró en torno a cinco grandes ejes: el fortalecimiento de la competitividad y la resiliencia económica de la UE, la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa, la transición ecológica y digital, la cohesión social y la protección de los valores europeos en el mundo. Dentro de este marco, España puso gran énfasis en la seguridad y la defensa, impulsando iniciativas como el desarrollo de la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE y la mejora de la cooperación en la industria de defensa, con el objetivo de reducir la dependencia de proveedores externos y garantizar una autonomía estratégica efectiva⁶⁹.

Además, la transición energética ocupó un lugar central en la agenda española, en consonancia con los compromisos del paquete "Objetivo 55" y la necesidad de reforzar la seguridad energética en respuesta a la crisis derivada de la guerra en Ucrania⁷⁰. La presidencia española promovió avances en la reforma del mercado eléctrico de la UE con el fin de reducir la volatilidad de los precios y fomentar la inversión en energías renovables⁷¹. También se impulsaron medidas para acelerar la interconexión de infraestructuras

⁶⁸ Cfr. Pérez Puig, J. B., "La presidencia española del Consejo de la Unión Europea", en *XXX Curso Internacional de Defensa: Los motores de cambio de la seguridad y la defensa*, Ministerio de Defensa, 2024, pp. 39–40.

⁶⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 40–41.

⁷⁰ Consejo de la Unión Europea, *Objetivo 55*, s. f.

⁷¹ Cfr. Ministerio de Defensa, *Los motores de cambio de la seguridad y la defensa: XXX Curso Internacional de Defensa*, 2024, p. 15.

energéticas entre los Estados miembros, clave para garantizar un suministro más seguro y eficiente⁷². En este sentido, el refuerzo de las redes transfronterizas y el apoyo a la diversificación de fuentes de energía fueron aspectos prioritarios dentro de la estrategia de autonomía estratégica de la UE. Como parte de este compromiso, España ha puesto en marcha el Plan Nacional de Hidrógeno Verde, una iniciativa clave para impulsar la transición energética. Este plan tiene como objetivo instalar 4 GW de capacidad de electrolizadores para 2030, lo que permitirá aumentar la producción y el uso del hidrógeno renovable, especialmente en sectores industriales y en el transporte. Con ello, no solo se avanza en la descarbonización de la economía, sino que también se refuerza el almacenamiento energético, facilitando una integración más eficiente de las energías renovables en el sistema⁷³.

El programa de la triple presidencia destacaba asimismo la importancia de la transformación digital como eje de la competitividad europea. En esta línea, España impulsó iniciativas para mejorar la ciberseguridad y la lucha contra la desinformación, reconociendo la importancia de la resiliencia digital en el contexto de seguridad europea. Asimismo, la agenda española integró la sostenibilidad en la industria y la innovación, alineando las inversiones militares con los objetivos climáticos y fomentando la cooperación multilateral en estas áreas⁷⁴.

En contraposición al continuismo sin exaltaciones del traspaso de la presidencia española a la belga, Hungría asumió el liderazgo del Consejo de la UE bajo el gobierno de Viktor Orbán en 2024. Dicha presidencia fue vista como un inconveniente para la necesaria unidad europea, pues Hungría, junto con Polonia, había mantenido una relación tensa con las instituciones europeas debido a las preocupaciones sobre el Estado de derecho y la independencia judicial⁷⁵. De tal forma, el Parlamento Europeo incluso, aprobó una resolución en la cual se ponían en duda su Presidencia⁷⁶.

⁷² Cfr. Consejo de la Unión Europea, *op.cit.*

⁷³ Cfr. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Hoja de ruta del hidrógeno: Una apuesta por el hidrógeno renovable*, Gobierno de España, 2020.

⁷⁴ Cfr. Pérez Puig, *op.cit.*, pp. 44-45.

⁷⁵ Cfr. Pastor García, I., *La Unión Europea frente a las vulneraciones del Estado de Derecho y sus valores fundamentales en Polonia y Hungría*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas, 2022, p. 4.

⁷⁶ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la situación en Hungría y fondos de la UE congelados*, 2024.

Desde el inicio de su mandato, la presidencia húngara adoptó una postura confrontativa en el Consejo, ralentizando la aprobación de sanciones contra Rusia y cuestionando la estrategia común de la UE en política exterior y seguridad. La actitud del gobierno de Orbán generó tensiones en Bruselas y en otras capitales europeas, donde se le acusó de instrumentalizar la presidencia rotatoria para promover su agenda nacional en detrimento del consenso europeo. Esta situación se reflejó en varios bloqueos dentro del Consejo, especialmente en materia de asistencia militar a Ucrania y fortalecimiento de la autonomía estratégica europea⁷⁷.

El distanciamiento de Hungría con respecto a la línea mayoritaria de la UE se hizo aún más evidente con la controvertida serie de viajes de Orbán a Kiev, Moscú y Pekín, realizados bajo el pretexto de una "misión de paz"⁷⁸. Su visita a la capital ucraniana generó incertidumbre al intentar posicionarse como interlocutor con Zelenski, mientras que su reunión con Putin en Moscú desató una ola de críticas dentro de la UE, al interpretarse como un acto que socavaba los esfuerzos europeos por aislar al Kremlin. La situación se agravó aún más con su posterior desplazamiento a Pekín, donde reforzó los lazos con el gobierno chino en un momento en que la UE buscaba reducir su dependencia de Pekín en sectores estratégicos⁷⁹.

Estos movimientos no solo generaron malestar entre sus socios europeos, sino que también llevaron al Parlamento Europeo a cuestionar hasta qué punto Hungría estaba ejerciendo la presidencia de manera leal a los intereses comunitarios. Para muchos líderes europeos, los viajes de Orbán evidenciaron su voluntad de actuar como un mediador autónomo, ignorando el marco común de la UE y alineándose con actores cuya visión del orden global choca con los principios defendidos por Bruselas. En palabras del propio Orbán, pronunciadas en el contexto de las sanciones europeas contra Rusia: "La Unión Europea se ha aislado de Estados Unidos, se ha aislado de China por la guerra comercial y se ha aislado de Rusia por la política de sanciones. Así que, si alguien está aislado aquí, es la Unión Europea."⁸⁰.

⁷⁷ Cfr. Parlamento Europeo, *Resolución sobre la continuación del apoyo financiero y militar de los Estados miembros de la Unión a Ucrania*, RC-B10-0028/2024, 18 de septiembre de 2024, letra n).

⁷⁸ Cfr. Euronews, "Los viajes de Orbán en 'misión de paz 3.0': ¿son una ayuda o una provocación a los socios europeos?", *Euronews*, 8 de julio de 2024.

⁷⁹ Cfr. *El Confidencial*, "El viaje de Orbán a Moscú y Pekín desata el enfado de sus homólogos en la UE", *El Confidencial*, 10 de julio de 2024.

⁸⁰ Euronews, "Hungría retira el veto y acepta prolongar las sanciones de la UE a Rusia", *Euronews*, 14 de marzo de 2024.

En este sentido, la experiencia de la presidencia húngara de 2024 refuerza la discusión sobre los límites del actual modelo de gobernanza de la UE. ¿Puede la Unión permitirse que un Estado miembro con una agenda abiertamente opuesta a la cohesión del bloque asuma el liderazgo del Consejo? ¿Hasta qué punto la falta de mecanismos de control compromete la eficacia de la presidencia rotatoria? Estas preguntas siguen abiertas, en un contexto donde la estabilidad y la coherencia institucional de la UE dependen cada vez más de la capacidad de sus Estados miembros para trabajar en conjunto, más allá de sus diferencias políticas internas.

V. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE) VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN Y DIRECTOR DEL CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES

5.1. ORÍGENES Y FUNCIONES DEL ALTO REPRESENTANTE (MISTER PESC)

La arquitectura institucional de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea ha evolucionado significativamente con el objetivo de dotar al bloque de una voz más cohesionada en el ámbito internacional. En este contexto, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (conocido en el ámbito institucional como *Mister PESC*, en referencia a la Política Exterior y de Seguridad Común) se ha consolidado como una figura clave dentro del entramado comunitario, encargado de proyectar la voz de la UE en el escenario global y garantizar la coherencia de su acción exterior. Su labor se apoya en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que funciona como el cuerpo diplomático de la UE y le proporciona asistencia técnica y operativa⁸¹.

El cargo de Alto Representante surgió formalmente con el Tratado de Ámsterdam de 1997, aunque en sus inicios tenía una función más limitada, centrada en la representación y coordinación de la política exterior común. Su rol se transformó radicalmente con la entrada

⁸¹ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, s. f.

en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que fusionó dos cargos preexistentes: el del Alto Representante para la PESC y el del Comisario Europeo de Relaciones Exteriores. Esta reforma buscaba garantizar una mayor coherencia en la acción exterior de la UE, evitando la dispersión de competencias entre distintas instituciones⁸².

Desde entonces, el Alto Representante ocupa una triple posición institucional⁸³:

En primer lugar, ocupa el puesto de vicepresidente de la Comisión Europea, con la responsabilidad de coordinar las políticas exteriores de la UE con las estrategias internas del bloque.

En segundo lugar, es presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, lo que le otorga la capacidad de influir directamente en la formulación de la política exterior común y en las decisiones de los Estados miembros en esta materia.

En tercer lugar, es jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), desde donde dirige las delegaciones diplomáticas de la UE en todo el mundo.

Así pues, el Alto Representante ostenta un amplio abanico de funciones que abarcan distintos ámbitos de la acción exterior de la UE⁸⁴:

- Definir y coordinar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), asegurando que la UE tenga una estrategia clara en asuntos globales.
- Supervisar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), incluyendo misiones de paz y operativos militares en terceros países.
- Representar a la UE en foros internacionales y negociaciones diplomáticas, tanto en Naciones Unidas como en otras organizaciones multilaterales.
- Mediar en conflictos internacionales, buscando posicionar a la UE como un actor clave en la diplomacia global.

⁸² *Id.*

⁸³ Unión Europea, *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, s. f.

⁸⁴ *Id.*

A pesar de estas competencias, la acción del Alto Representante sigue condicionada por un factor clave: la toma de decisiones en política exterior requiere unanimidad en el Consejo de la UE. Esto implica que, aunque el Alto Representante tenga un papel de liderazgo, no puede actuar sin el respaldo de todos los Estados miembros, lo que a menudo ralentiza las respuestas europeas ante crisis internacionales.

Este obstáculo ha llevado a algunos sectores a plantear una reforma en la toma de decisiones, permitiendo que ciertas resoluciones se adopten por mayoría cualificada en lugar de unanimidad. No obstante, la cesión de soberanía en materia de política exterior sigue siendo un punto de fricción entre los países con posturas más integracionistas y aquellos que prefieren mantener un control absoluto sobre sus decisiones diplomáticas⁸⁵.

Para llevar a cabo estas funciones, el Alto Representante cuenta con el respaldo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado en 2011⁸⁶. Este organismo actúa como el brazo diplomático de la UE, el cual gestiona más de 140 delegaciones en todo el mundo y coordina la acción exterior de los Estados Miembros⁸⁷.

El desempeño del Alto Representante ha estado marcado por grandes desafíos geopolíticos significativos. En este contexto, su labor ha sido clave para fortalecer la unidad de los Estados miembros en política exterior y responder a amenazas comunes. Sin embargo, el margen de maniobra del cargo sigue limitado por la necesidad de consensos en el Consejo de la UE, donde las decisiones de política exterior requieren la unanimidad de los Estados miembros⁸⁸.

Ante las limitaciones institucionales que genera el principio de unanimidad en la toma de decisiones de política exterior, cabría plantearse si determinados ámbitos podrían transitar hacia una votación por mayoría cualificada, con el fin de evitar bloqueos por parte de Estados miembros con intereses divergentes. En paralelo, resulta pertinente reflexionar sobre la posibilidad de fortalecer el papel del Alto Representante, no solo como figura de

⁸⁵ Cfr. Velarde González, A., *El Alto Representante y la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: un análisis a la luz de la guerra en Ucrania*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad Complutense de Madrid, 2023, pp. 8 y 11.

⁸⁶ Unión Europea, *Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*, s. f.

⁸⁷ Unión Europea, *Política exterior y de seguridad*, s. f.

⁸⁸ Cfr. Velarde González, A., *op.cit* pp. 6 y 8.

representación exterior, sino también como coordinador de las distintas dimensiones de la acción exterior de la UE. Tal y como señalan algunos análisis, una reestructuración que integre bajo su supervisión políticas clave como el desarrollo, la ayuda humanitaria, la defensa o los aspectos exteriores del comercio y el clima⁸⁹, podría contribuir a una acción exterior europea más coherente y eficaz.

La evolución de este cargo y del SEAE dependerá de la capacidad de los Estados miembros para ceder más competencias en política exterior y de seguridad. ¿Está la UE preparada para dotar al Alto Representante de un mayor poder en la toma de decisiones o seguirá dependiendo de la unanimidad de sus miembros en política exterior?

En la actualidad, la figura del Alto Representante ha adquirido una dimensión aún más estratégica con el nombramiento de Kaja Kallas, ex primera ministra de Estonia, como jefa de la diplomacia europea⁹⁰. Su designación refleja un giro muy significativo en el ámbito de la política exterior de la UE, en un contexto marcado por la guerra en Ucrania y la creciente necesidad de consolidar una postura común frente a Rusia.

Procedente de un país báltico históricamente amenazado por la influencia rusa, Kallas se ha posicionado como una firme defensora de una estrategia de disuasión y refuerzo de la seguridad europea, siendo nombrada como la “nueva dama de hierro de Europa”, lo que le ha propiciado su inclusión en la lista negra del Kremlin⁹¹. Su liderazgo se enmarca en una tendencia más amplia dentro de la UE, donde los altos cargos en defensa y seguridad están siendo ocupados por representantes de Estados Miembros con una posición históricamente crítica hacia Moscú, como puede ser, a su vez, el nombramiento de Andrius Kubilius, lituano, como Comisario de Defensa y Espacio en la Segunda Comisión Von der Leyen, quien asumió funciones el 1 de diciembre de 2024⁹². Ambos nombramientos tienen un gran valor significativo, que refuerza la tendencia de la UE de conceder puestos clave en defensa y

⁸⁹ Cfr. Molina, I. y Simón, L., “Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión”, *Real Instituto Elcano*, 9 de julio de 2019.

⁹⁰ Consejo de la Unión Europea, *op.cit.*

⁹¹ *El Español*, “Kaja Kallas, la nueva 'dama de hierro' de la UE a la que Putin ha puesto en su lista negra”, *El Español*, 14 de febrero de 2024.

⁹² Comisión Europea, *Carta de misión dirigida a Andrius Kubilius*, 2024.

seguridad a representantes de países que históricamente han adoptado posiciones firmes frente a Rusia, como pueden ser Lituania o Estonia.

No obstante, su nombramiento también plantea desafíos internos, especialmente en lo que respecta a la cohesión de los Estados miembros en la toma de decisiones sobre política exterior. La necesidad de unanimidad en el Consejo de la UE sigue siendo un obstáculo para la rapidez y efectividad de la acción exterior comunitaria, y la gestión de Kallas será clave para encontrar un equilibrio entre la exigencia de consensos y la urgencia de una respuesta coordinada a las amenazas globales.

Asimismo, quisiera hacer mención especial a Josep Borrell, quien ostentó el cargo de Alto Representante de los años 2019 – 2024⁹³. Su mandato estuvo marcado por desafíos sin precedentes, desde la gestión de la pandemia hasta la respuesta europea a la invasión rusa de Ucrania. Su liderazgo fue clave en la articulación de sanciones contra Moscú, el apoyo militar a Kiev y la redefinición de la política de seguridad y defensa de la UE⁹⁴. En octubre de 2022, Borrell pronunció una frase que resonó con fuerza en los círculos políticos y mediáticos: “No podemos ser herbívoros en un mundo de carnívoros”⁹⁵. Con esta metáfora, enfatizaba la necesidad de que Europa abandonara su tradicional enfoque pasivo en el escenario internacional, y pasara a adoptar una postura más assertiva y realista; además de realizar una autocritica sobre la gran dependencia energética de Rusia y la necesidad de reforzar las capacidades militares europeas para enfrentar amenazas en un mundo donde las relaciones de poder se imponen.

En consecuencia, uno de sus proyectos más ambiciosos fue la implementación de la *Brújula Estratégica*, un plan destinado a fortalecer la autonomía estratégica de la UE y dotarla de capacidades militares más sólidas, reduciendo su dependencia en el sector tecnológico e industrial⁹⁶. Con esta iniciativa, Borrell trató de impulsar una política exterior y de seguridad más cohesionada y efectiva, convencido de que la UE debía ser capaz de responder con mayor

⁹³ Consejo de la Unión Europea, *op.cit.*, s.f.

⁹⁴ Sanahuja, J. A. *La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio*, Anuario CEIPAZ 2022–2023, Fundación Cultura de Paz, 2023, pp. 28–30.

⁹⁵ Núñez, A., “De carnívoros, herbívoros y otros animales políticos”, *Ethic*, 14 de diciembre de 2022.

⁹⁶ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Puesta en marcha de la Brújula Estratégica*, 21 de marzo de 2022.

rapidez a crisis globales sin quedar paralizada por la unanimidad en el Consejo Europeo⁹⁷. No obstante, su enfoque generó divisiones dentro de los Estados miembros, evidenciando la dificultad de alcanzar un consenso en materia de seguridad y defensa⁹⁸.

La Universidad Pontificia Comillas le invistió el pasado 12 de febrero del año 2025 como *doctor honoris causa*. Un galardón que subraya su trayectoria en la política europea y su contribución a la construcción de una diplomacia más efectiva para la Unión. En su discurso de aceptación, destacó la importancia de la educación y el pensamiento crítico para la formulación de políticas públicas, reiterando su convicción de que la UE debe continuar evolucionando hacia un actor global más autónomo y resiliente. Su legado, a pesar de las críticas y los desafíos enfrentados, ha sentado las bases sólidas para una Unión Europea más consciente de su papel en el mundo y más dispuesta a asumir responsabilidades en un escenario geopolítico en constante transformación⁹⁹.

5.2. RELACIÓN ENTRE EL ALTO REPRESENTANTE Y LA PRESIDENCIA ROTATORIA

La política exterior de la Unión Europea es el resultado de un delicado equilibrio institucional en el que diferentes actores desempeñan un papel fundamental. Entre ellos, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE tienen una relación clave que influye en la dirección y coherencia de la acción exterior del bloque.

Si bien el Alto Representante es el encargado de liderar la política exterior y de seguridad de la UE de manera continua, la Presidencia rotatoria, que cambia cada seis meses, también tiene un peso significativo en la coordinación de los trabajos del Consejo. Antes del Tratado de Lisboa (2009), la Presidencia rotatoria tenía incluso más poder en política exterior, ya que dirigía también el Consejo de Asuntos Exteriores. Sin embargo, con la reforma institucional

⁹⁷ Cfr. Sanahuja, J. A., *op.cit.*, p. 30: “La adopción de la “Brújula Estratégica” dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos y capacidades”

⁹⁸ Cfr. Sanahuja, J. A., *op.cit.*, p. 52.

⁹⁹ Cfr. “Josep Borrell, nuevo doctor ‘honoris causa’ por Comillas”, *Universidad Pontificia Comillas*, 17 de febrero de 2025.

introducida por este tratado, se buscó dar mayor estabilidad a la acción exterior de la UE al establecer que el Alto Representante asumiera la presidencia de dicho Consejo¹⁰⁰.

A pesar de este cambio, la Presidencia rotatoria no ha perdido completamente su influencia en la política exterior de la UE. Su función sigue siendo clave en la coordinación de los trabajos del Consejo, en la representación de la UE en foros internacionales (cuando el Alto Representante no está presente) y en la facilitación de consensos entre los Estados miembros en cuestiones estratégicas. Sin embargo, esta dualidad de liderazgo ha generado en ocasiones tensiones y falta de coherencia en la acción exterior de la UE, especialmente cuando el país que ostenta la Presidencia rotatoria tiene una agenda que difiere de la del Alto Representante¹⁰¹.

El caso del trío de presidencias España-Bélgica-Hungría (2023-2024) ejemplifica bien esta dinámica. Mientras que España y Bélgica mantuvieron un enfoque alineado con las estrategias de la Comisión Europea y del Alto Representante en asuntos clave como la autonomía estratégica y la guerra en Ucrania, la Presidencia húngara representó un desafío significativo para la unidad del bloque. Con el gobierno de Viktor Orbán al frente, la Presidencia rotatoria de Hungría mostró reticencias a continuar con la política de sanciones contra Rusia y adoptó una postura más ambigua en temas de seguridad y relaciones exteriores, lo que generó fricciones dentro del Consejo¹⁰².

Estos episodios han reavivado el debate sobre si la UE debería reformar la Presidencia rotatoria para evitar que ciertos gobiernos puedan desviar la agenda común en función de sus intereses nacionales¹⁰³. Algunas propuestas sugieren que el Alto Representante debería tener un mayor control sobre la coordinación de la política exterior para garantizar la coherencia a

¹⁰⁰ Cfr. Velasco González, A., *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas, 2022, pp. 6-8.

¹⁰¹ Cfr. García Llorente, R., *Balance de la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Desafíos para una estrategia de país más allá del semestre español*, Real Instituto Elcano, 2024, pp. 2-4.

¹⁰² Cfr. Van Rij, A., “Orbán is using Hungary’s EU Council presidency to bulldoze EU norms”, *Chatham House*, 11 de julio de 2024.

¹⁰³ Cfr. *Id.*

largo plazo, mientras que otras defienden la necesidad de preservar la flexibilidad que otorga el actual modelo de Presidencia rotatoria¹⁰⁴.

Por todo ello, la relación entre el Alto Representante y la Presidencia rotatoria es un reflejo del equilibrio de poder dentro de la UE. Mientras que el primero busca garantizar la estabilidad y continuidad en la acción exterior, la segunda introduce un elemento de dinamismo y adaptación a los cambios políticos dentro del bloque. Sin embargo, para que este sistema funcione de manera eficaz, es fundamental que ambas figuras cooperen estrechamente y que la Presidencia rotatoria no obstaculice la labor del Alto Representante, especialmente en un contexto geopolítico cada vez más volátil y desafiante.

5.3. EL PAPEL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el principal brazo diplomático de la Unión Europea y una herramienta indispensable del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en la ejecución de la política exterior de la UE. Su creación en el año 2011, bajo el Tratado de Lisboa, respondió a la necesidad de dotar a la UE de una representación exterior más coherente y eficaz, consolidando su papel en el escenario global y facilitando la implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹⁰⁵.

Uno de los pilares fundamentales del SEAE es su red de más de 140 delegaciones en todo el mundo, que cumplen una función similar a la de las embajadas de un Estado¹⁰⁶. Estas delegaciones representan los intereses de la UE en terceros países y en organizaciones multilaterales como la ONU, la OSCE y la OTAN, asegurando la presencia de la UE en la escena internacional y facilitando la diplomacia multilateral¹⁰⁷. Sin embargo, el SEAE no

¹⁰⁴ Cfr. García Pérez, M., *Una mirada estratégica al puesto de Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión*, Real Instituto Elcano, 2019.

¹⁰⁵ Cfr. López-Lago López-Zuazo, M., “El reto de la Unión Europea como actor en la gestión de crisis y conflictos”, *Air & Space Power Journal en Español*, vol. 30, n.º 4, 2018, p. 45.

¹⁰⁶ Unión Europea, *op. cit.*, s.f.

¹⁰⁷ Cfr. Del Valle López, J. A., “Diplomacia en la UE: el papel de las ‘embajadas’ europeas”, *Europe Direct Salamanca*, 27 de diciembre de 2024.

solo actúa a través de sus delegaciones, sino que también cuenta con Representantes Especiales de la UE (REUE), figuras clave encargadas de coordinar la acción exterior en regiones estratégicas o en áreas temáticas prioritarias¹⁰⁸.

Los Representantes Especiales desempeñan un papel fundamental en la promoción de los valores europeos y en la mediación de conflictos, asegurando la continuidad de la acción diplomática de la UE en cuestiones sensibles. En la actualidad, la UE mantiene varios representantes en zonas de interés estratégico, como el Sahel, el Cáucaso, los Balcanes y Asia Central, además de contar con un Representante Especial para los Derechos Humanos¹⁰⁹. Entre las más recientes, destaca el Representante Especial para el Proceso de Paz en Oriente Medio, clave en los esfuerzos diplomáticos europeos en la región¹¹⁰, así como el nombramiento de un Representante para Afganistán, reflejo de la creciente implicación de la UE en la estabilidad de esa zona¹¹¹.

El SEAE ha sido esencial para reforzar la capacidad de la UE como actor global, permitiéndole actuar de manera más coordinada y eficaz en el escenario internacional. A través de su red diplomática y de sus Representantes Especiales, la UE ha logrado consolidar su influencia en regiones clave y fortalecer su papel en la mediación de conflictos y la promoción de la seguridad y los derechos humanos. No obstante, su efectividad sigue dependiendo de la coherencia entre los Estados miembros y de la disponibilidad de recursos que garanticen una acción exterior sólida y estratégica en un mundo cada vez más complejo.

VI. RELACIÓN ENTRE LA UE Y LA OTAN EN TÉRMINOS DE DEFENSA

¹⁰⁸ Cfr. TUE, *op.cit.*, art. 33: “A propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante.”

¹⁰⁹ Unión Europea, *Representantes especiales de la Unión Europea (REUE)*, s.f.

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ Cfr. EEAS, *La Unión Europea refuerza su compromiso con Afganistán mediante el nombramiento de un enviado especial*, 2017

Desde la firma del Tratado del Atlántico Norte en el año 1949, la defensa de Europa ha estado garantizada principalmente por la OTAN, teniendo a Estados Unidos como actor dominante. Sin embargo, la Unión Europea ha tratado de desarrollar su propia capacidad defensiva a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), consolidada en el Artículo 42 del TUE. A pesar de ello, la defensa europea sigue estructuralmente subordinada a la OTAN, debido a la falta de un comando militar permanente, la necesidad de unanimidad para tomar decisiones estratégicas y la ausencia de un mecanismo de financiación sólido. Como señala Mickonytē (2022), el Artículo 42.7 del TUE, que supuestamente introduce una cláusula de asistencia mutua, sigue condicionado a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN¹¹².

Así pues, el mencionado artículo 42.7 del TUE establece que, si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, los demás Estados deben prestarle ayuda "con todos los medios a su alcance". No obstante, este compromiso queda supeditado a la OTAN: "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. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta." Esto significa que, incluso si la UE desarrollara una defensa común, sus miembros estarían obligados a coordinarse con la OTAN y no podrían actuar de forma autónoma. Siguiendo a Mickonytē, el 42.7 establece una obligación jurídica de asistencia mutua, pero deja un margen de discrecionalidad significativo a los Estados miembros sobre cómo deben actuar, lo que lo convierte en un compromiso flexible y no vinculante en términos militares¹¹³.

¹¹² Cfr. Mickonytē A., *The mutual assistance clause under Article 42(7) TEU: Considerations in light of Ukraine's quest for membership*, Graz Law Working Paper n.º 04-2022, University of Graz, 2022, pp. 5 y 13.

¹¹³ Cfr. *Ibid.* P. 20.

En contraste, el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte establece un compromiso de defensa colectiva inmediato: “Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada.” A diferencia del artículo 42.7 TUE, el artículo 5 de la OTAN establece una obligación explícita de respuesta militar en caso de agresión. Por lo tanto, mientras que el Artículo 42.7 es jurídicamente vinculante, pero su implementación queda en manos de los Estados miembros, el Artículo 5 es un mandato claro para la acción militar coordinada (Mickonytè, 2022)¹¹⁴.

Otro factor clave que limita la autonomía militar de la UE es la ausencia de un comando permanente que coordine operaciones conjuntas. Mientras que la OTAN tiene una estructura de mando centralizada en Bruselas, la UE no dispone de un mando militar propio. A tal efecto, el artículo 42.2 TUE menciona la posibilidad de desarrollar una política de defensa común, pero condicionada a la unanimidad del Consejo Europeo: “La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad.”¹¹⁵ Sin embargo, modificar el 42.7 para establecer un comando permanente europeo requeriría un consenso absoluto de los Estados miembros y, en muchos casos, referéndums nacionales, lo que lo hace altamente improbable en el corto plazo.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha reabierto el debate sobre la defensa europea y la aplicación del Artículo 42.7 TUE. Esta guerra ha generado una revalorización de la seguridad colectiva en Europa¹¹⁶, y ha llevado a países históricamente neutrales, como Finlandia y

¹¹⁴ *Cfr. Ibid.* Pp. 9, 13, 14.

¹¹⁵ TUE, *op.cit.*, art. 42.2.

¹¹⁶ *Cfr. Mickonytè A., op.cit.*, p. 21: “In any case, the recent events make clear that the obligation underlying Article 42(7) TEU can no longer be perceived as symbolic.”

Suecia, a unirse a la OTAN¹¹⁷. Esto refuerza la idea de que la OTAN sigue siendo el principal garante de la seguridad en Europa, mientras que la UE sigue jugando un rol complementario.

En este contexto, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, presentó el 4 de marzo de 2025 el plan ReArmar Europa, destinado a fortalecer la capacidad de defensa de la Unión. El propósito de este plan se basa en la búsqueda de todas las herramientas financieras disponibles para que los Estados miembros incrementen rápida y significativamente su gasto en capacidades de defensa, tanto de forma inmediata como a lo largo de esta década. Una de las propuestas clave es la creación de un nuevo instrumento que proporcionará 150.000 millones de euros en préstamos a los Estados miembros para inversiones en el ámbito de la defensa. Este enfoque se centra en gastar mejor y de manera conjunta, abarcando áreas de capacidades paneuropeas como la defensa aérea y antimisiles, sistemas de artillería, misiles, drones armados y sistemas antidrones¹¹⁸.

Sin embargo, es importante destacar que, aunque este plan representa un paso significativo hacia el fortalecimiento de la defensa europea, no aborda la creación de un comando militar permanente ni la modificación del Artículo 42 TUE. Por lo tanto, la UE continúa supeditada a la OTAN como la principal estructura de defensa colectiva en Europa.

El dilema de la defensa europea no es solo una cuestión de capacidades militares o financiación, sino un problema político de soberanía y confianza entre los Estados miembros. La paradoja es evidente: mientras la UE aspira a una mayor autonomía estratégica, sus propias normas y la falta de consenso interno la condenan a una dependencia estructural de la OTAN. En un contexto global cada vez más volátil, donde las amenazas híbridas y convencionales se multiplican, la pregunta ya no es si Europa debería tener un sistema de defensa independiente, sino si puede permitirse no tenerlo.

La guerra en Ucrania ha sido un catalizador del debate, pero también una prueba de la realidad: cuando la seguridad de Europa está en juego, la UE no es el actor decisivo, sino un facilitador dentro de un marco geopolítico dominado por la OTAN y, en última instancia, por

¹¹⁷ Cfr. Mickonyté A., *op.cit.*, p. 12.

¹¹⁸ Von der Leyen, U., "Declaración a la prensa de la presidenta Von der Leyen sobre el paquete de defensa", Representación de la Comisión Europea en España, 4 de marzo de 2025.

Estados Unidos. Este escenario plantea una cuestión de fondo: ¿hasta qué punto la integración europea en materia de defensa es posible sin una redefinición del concepto mismo de soberanía? Puede considerarse que, mientras algunos países ven en la OTAN la única garantía creíble de seguridad, otros defienden la necesidad de emanciparse de una estructura liderada externamente. Esta contradicción interna es el mayor obstáculo para el futuro de la defensa europea¹¹⁹.

La UE se encuentra, por tanto, en una encrucijada. Puede seguir reforzando su cooperación en defensa sin alterar la estructura actual, o puede abordar el problema de raíz y plantearse si es viable una reforma del Artículo 42 TUE que permita la existencia de un comando permanente europeo. Sin embargo, cualquier intento de reforma tropezará con el mismo problema de siempre: la falta de una visión común sobre qué debe ser Europa en términos de seguridad. Hasta que esa cuestión no se resuelva, la autonomía estratégica seguirá siendo más una aspiración teórica que una realidad tangible.

En este escenario, pues, surge un interrogante fundamental sobre el equilibrio entre la soberanía nacional y la integración en alianzas militares. Si bien la UE busca avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en materia de defensa, sus Estados miembros continúan vinculados a la OTAN como principal garante de la seguridad colectiva. Esto plantea un dilema esencial: ¿puede la UE ser miembro de la OTAN y, al mismo tiempo, desarrollar y mantener una industria de defensa propia con autonomía estratégica, sin que ello entre en conflicto con sus compromisos en la Alianza Atlántica?

VII. MISIONES EXTERIORES: LA PROPUESTA DE UNA MISIÓN DE PAZ EN UCRANIA

Las misiones de paz de la Unión Europea representan en la actualidad un elemento esencial de su acción exterior, especialmente en lo que respecta a la gestión de crisis en Estados

¹¹⁹ Cfr. LISA News, “El debate alrededor de la autonomía estratégica europea”, 2024.

situados fuera de sus fronteras¹²⁰. La paz constituye un valor fundamental de la UE, propiamente consagrado en el artículo 3.1 del TUE, el cual, establece que "la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos"¹²¹. A través de estas misiones, la UE busca contribuir activamente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, empleando para ello los mecanismos previstos en el marco de la PESC. Asimismo, estas iniciativas se desarrollan en estricta consonancia con los principios y objetivos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, reafirmando el compromiso de la UE con un orden internacional basado en el derecho y la cooperación multilateral¹²².

El paso del orden al desorden en el cual el derecho y la cooperación multilateral han quedado en entredicho, ha colocado a la UE en un momento delicado. Su principal aliado, Estados Unidos, se ha ido alejando de manera progresiva, dado el segundo mandato de Trump. En este contexto, la Administración estadounidense ha impulsado una propuesta de paz a tres, en la que Europa no se encuentra presente, a pesar de que, como enfatiza la delegación española: "La Seguridad y futuro de Ucrania es la seguridad y futuro de todos los europeos",¹²³.

Ante este complejo tablero geopolítico, destacan las movilizaciones europeas, tanto a nivel del proyecto europeo, como a nivel externo. Ejemplo de ello es el fortalecimiento de las relaciones con Canadá y Reino Unido tras el *Brexit*, en un contexto en el que el distanciamiento de Estados Unidos ha propiciado un mayor acercamiento de estas potencias a Europa. Ambos países, al igual que Australia, forman parte de la Commonwealth, una comunidad política que, más allá de su origen en el antiguo imperio británico, sigue funcionando como un espacio de afinidad estratégica, cooperación intergubernamental y valores compartidos entre democracias consolidadas¹²⁴.

¹²⁰ Cfr. Barceló, M. J., *Las misiones de paz de la Unión Europea: origen, desarrollo y procedimiento de creación y seguimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

¹²¹ Unión Europea, *Fines y valores de la Unión Europea*, s.f.

¹²² Cfr. Barceló, M. J., *op. cit.* (contraportada).

¹²³ RTVE. "Guerra Ucrania - Rusia, resumen: Macron y Starmer proponen una tregua aérea, marítima y energética de un mes en Ucrania". *RTVE.es*, 2 de marzo de 2025.

¹²⁴ Cfr. Commonwealth Secretariat, *What is the Commonwealth?*, 2025.

Entre las iniciativas más relevantes de Europa, cabe mencionar una propuesta de misión de paz, enmarcada en dos reuniones clave celebradas en París y Londres.

La primera gran reunión internacional sobre la propuesta de paz tuvo lugar en Londres el 15 de marzo de 2025, convocada por el primer ministro británico Keir Starmer con un objetivo claro: presionar a Rusia para que se siente a la mesa de negociación y acepte un acuerdo de paz promovido por Estados Unidos¹²⁵. A diferencia de reuniones anteriores, este encuentro destacó por la presencia de líderes de la Unión Europea, la OTAN, Canadá, Nueva Zelanda y representantes del gobierno ucraniano, consolidando un frente común de apoyo a Kiev tanto en términos diplomáticos como estratégicos.

En el marco de la cumbre, Starmer presentó la iniciativa de una "Coalición de Voluntarios"¹²⁶, un grupo de países dispuestos a desplegar tropas en territorio ucraniano, con el fin de garantizar una paz estable y duradera. Reino Unido se mostró dispuesto a desplegar tropas británicas y a proporcionar aviones de combate sobre los cielos ucranianos para supervisar el cumplimiento del acuerdo por parte de Moscú¹²⁷. Esta propuesta, sin embargo, plantea desafíos operativos y diplomáticos, ya que su implementación depende tanto de la voluntad de Rusia como del respaldo efectivo de Estados Unidos.

Uno de los aspectos clave del encuentro fue la coincidencia de los participantes en la necesidad de mantener el apoyo a Ucrania no solo en términos de recursos, sino también a nivel diplomático, asegurando su integración en el nuevo orden de seguridad europeo¹²⁸.

Más allá del debate sobre el posible despliegue militar, la cumbre de Londres evidenció que, si bien Europa busca fortalecer su autonomía estratégica, Estados Unidos sigue siendo un actor determinante en cualquier negociación de paz. En este sentido, los líderes europeos

¹²⁵ Cfr. France 24, "Starmer pide 'máxima presión sobre Rusia' por el alto el fuego en Ucrania", *France 24*, 15 de marzo de 2025.

¹²⁶ RTVE. "Starmer reúne a 25 líderes mundiales para presionar a Putin". *RTVE.es*, 15 de marzo de 2025.

¹²⁷ Cfr. Escenario Mundial, "Además de desplegar tropas, el Reino Unido evalúa la posibilidad de enviar aviones de combate de la Real Fuerza Aérea a Ucrania como parte de un potencial acuerdo de paz", *Escenario Mundial*, 21 de marzo de 2025.

¹²⁸ Cfr. RTVE, *op. cit.*

subrayaron la importancia de que Ucrania permanezca en el centro del proceso negociador y que el presidente Zelenski sea un actor esencial en cualquier acuerdo¹²⁹.

Apenas tres días después, el 18 de marzo, los ministros de Defensa de Francia, Alemania, Reino Unido, España, Italia y Polonia se reunieron de urgencia en París para analizar la propuesta con más detalle¹³⁰. El debate se estructuró en torno a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, se discutió la necesidad de fortalecer las capacidades militares de Europa ante la posibilidad de un conflicto prolongado, en un contexto donde el progresivo repliegue estadounidense ha dejado a la UE en una posición de vulnerabilidad estratégica. El rearme europeo, que hasta hace poco era una cuestión secundaria en el ámbito político comunitario, ha pasado a convertirse en una prioridad ante el riesgo de que la seguridad del continente dependa exclusivamente de la voluntad de terceros actores. En segundo lugar, se abordó la posibilidad de desplegar una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz en Ucrania bajo un esquema similar al de las misiones de la ONU, aunque sin el respaldo formal del Consejo de Seguridad debido al veto de Rusia. En este contexto, Reino Unido rompió el tabú sobre el despliegue de tropas occidentales en suelo ucraniano, al mostrarse dispuesto a enviar efectivos británicos y a proporcionar aviones de vigilancia para supervisar el cumplimiento del acuerdo. Además, la propuesta de incrementar el presupuesto en defensa o desplegar tropas en Ucrania comenzó a ganar apoyo entre varios países europeos, incluyendo Francia, Países Bajos, Bélgica y Suecia¹³¹.

Asimismo, en Francia se hizo especial hincapié en que esta reunión tenía un carácter urgente, reflejando que el objetivo de la cumbre era no solo debatir medidas concretas, sino también proyectar una imagen de unidad y reafirmar que Europa debe desempeñar un papel central en cualquier negociación de paz, asegurando que Ucrania lidere su propio proceso hacia una paz duradera y justa¹³².

¹²⁹ Cfr. RTVE, *op. cit.*

¹³⁰ ARA, “Cinco potencias militares europeas se reúnen en París para coordinar la ayuda a Ucrania”, *Ara.cat*, 26 de febrero de 2024.

¹³¹ Cfr. RTVE Noticias, *Cumbre de París: La OTAN, la UE y el Reino Unido se reúnen para hablar sobre la guerra de Ucrania* [video], 15 de marzo de 2025.

¹³² Cfr. *Id.*

El presidente francés respaldó con firmeza la iniciativa, dejando claro que Europa no necesita la aprobación de Moscú para desplegar tropas en Ucrania¹³³. Su postura no solo subraya la urgencia de reforzar la seguridad del continente sin caer en una escalada con Rusia, sino que también reivindica una Europa autónoma y capaz de defender sus propios intereses. En un contexto donde Estados Unidos ha tomado distancia, excluyendo a Europa de sus propuestas de paz, Macron lanza una advertencia clara: el continente debe estar listo para valerse por sí mismo¹³⁴. El respaldo de Washington, antaño un pilar indiscutible, hoy resulta ser una incógnita.

La cumbre de Bruselas del día 20 de marzo, ha vuelto a evidenciar una de las principales debilidades estructurales de la UE: la necesidad de unanimidad en decisiones clave. Mientras la mayoría de los líderes europeos reafirmaron su apoyo a Ucrania y debatieron el refuerzo de la defensa común, el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, bloqueó una declaración conjunta de respaldo a Kiev, demostrando una vez más cómo un solo país puede frenar consensos estratégicos. Sin embargo, a diferencia de ocasiones anteriores, los Estados miembros han optado por seguir adelante¹³⁵. A pesar del veto de Hungría, la UE mantiene su apoyo militar y financiero a Ucrania, avanzando en sus compromisos sin quedar paralizada por la falta de unanimidad¹³⁶.

Por otro lado, Washington, dejando de lado a Europa, avanza en su propia estrategia. En un movimiento inesperado, la administración Trump optó por abrir una vía de negociación directa con Moscú con el objetivo de explorar un posible acuerdo de paz, desplazando a Europa a un segundo plano en la toma de decisiones.

El 17 de marzo de 2025, apenas un día antes de la cumbre de París, Estados Unidos y Rusia anunciaron una propuesta de alto el fuego de 30 días, presentada como un primer paso hacia

¹³³ The Guardian, “Macron says Russia’s permission not needed to deploy troops in Ukraine”, *The Guardian*, 16 de marzo de 2025.

¹³⁴ Cfr. Cadena Ser, “Macron advierte de que hay que estar preparados por si EE.UU. no sigue al lado de Europa: ‘El futuro no se decide en Washington ni Moscú’”, *Cadena SER*, 5 de marzo de 2025.

¹³⁵ Cfr. El País, “El apoyo europeo a Ucrania avanza sin Orbán”, *El País*, 20 de marzo de 2025.

¹³⁶ Cfr. *Id.*

una resolución más amplia del conflicto¹³⁷. La iniciativa, impulsada unilateralmente por Washington, fue aceptada por Ucrania dentro de un marco de diálogo promovido por EE.UU., aunque el presidente Volodímir Zelenski expresó su escepticismo respecto a la fiabilidad del Kremlin. El líder ucraniano recordó que Putin ha incumplido sistemáticamente acuerdos previos y ha utilizado los altos el fuego como una táctica para ganar tiempo y reorganizar su ejército¹³⁸.

En un intento por avanzar en las negociaciones, Trump y Zelenski se reunieron pocos días después en Yeda, Arabia Saudí, un encuentro que, lejos de consolidar una solución duradera, dejó en evidencia las tensiones entre ambas partes. La reticencia ucraniana se hizo patente en las declaraciones del presidente Zelenski, quien subrayó la fragilidad del proceso con una advertencia clara: *"Cualquier negociación es una oportunidad frágil, una oportunidad muy frágil para poner fin a la guerra, especialmente cuando se trata de los rusos, que hasta ahora han demostrado su falta de voluntad para detener el conflicto."*¹³⁹

A pesar de la presión internacional para avanzar en la vía diplomática, los acontecimientos posteriores no hicieron más que confirmar las reservas expresadas por Kiev. El 19 de marzo, apenas dos días después del anuncio del alto el fuego, Ucrania denunció un ataque masivo con 150 drones rusos contra infraestructuras energéticas clave¹⁴⁰, lo que puso en entredicho la seriedad de las negociaciones y evidenció, una vez más, la asimetría en los compromisos asumidos por las partes en conflicto.

Este escenario deja a Europa en una posición compleja. La viabilidad de esta propuesta de paz sigue siendo una incógnita y, en muchos sentidos, el propio desarrollo de los acontecimientos pone en duda su efectividad real. Más allá del respaldo político que pueda recibir dentro de Europa, la pregunta central sigue siendo si una misión de paz de estas características puede realmente ejecutarse sin desencadenar una escalada mayor o sin quedar

¹³⁷ Cfr. Suanzes, P. R., “Trump y Putin acuerdan ‘un alto el fuego energético y de infraestructuras’ durante 30 días en Ucrania”, *El Mundo*, 18 de marzo de 2025.

¹³⁸ Cfr. El País, “Guerra de Rusia y Ucrania – 19 de marzo”, *El País*, 19 de marzo de 2025.

¹³⁹ RTVE Noticias, *op.cit.*

¹⁴⁰ RTVE Noticias, *op.cit.*

reducida a un gesto diplomático sin efectos concretos sobre el terreno. Por lo tanto, la verdadera cuestión no es solo si esta propuesta de paz es viable, sino si su implementación contribuiría realmente a la pacificación del conflicto o si, por el contrario, acabaría evidenciando las limitaciones de Europa en el tablero geopolítico global.

Europa se enfrenta a un peligro claro y tiene que ser capaz de defenderse - Ursula von der Leyen¹⁴¹

A la luz de esta propuesta de paz en Ucrania, cabe preguntarse, a su vez, si Europa está ante una evolución profunda en su política exterior y de seguridad. Para ello, resulta útil comparar esta iniciativa con las misiones de paz desplegadas previamente por la Unión Europea en escenarios como los Balcanes o África, a fin de evidenciar las diferencias sustanciales en cuanto a objetivos, métodos y contexto jurídico.

A diferencia de las misiones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la Unión Europea en escenarios como los Balcanes, el Congo o Georgia, la actual propuesta de intervención en Ucrania plantea un giro estratégico significativo. Las operaciones anteriores, como la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991–2007), se caracterizaron por una estricta neutralidad y ausencia de capacidad ofensiva, limitándose a tareas de vigilancia, supervisión electoral y apoyo institucional, en un marco jurídico que respondía a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)¹⁴².

Tal como señala Miguel A. Acosta Sánchez en su análisis sobre la MOUE, estas misiones funcionaban simplemente como “operaciones de observación” o “mecanismos de vigilancia” sin implicación directa en confrontaciones armadas¹⁴³. Incluso cuando las misiones

¹⁴¹ Negocios TV, *Von der Leyen: “Europa se enfrenta a un peligro claro y ha de ser capaz de defenderse”* [video], 6 de marzo de 2025.

¹⁴² Cfr. Acosta Sánchez, M. A., “La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la Misión de Observación de la UE (MOUE) en los Balcanes (1991-2007)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 15, 2008, pp. 1-2 y 11.

¹⁴³ *Ibid.* Pp. 2-3.

posteriores ampliaron sus funciones, como EULEX en Kosovo¹⁴⁴, la esencia siguió siendo la de apoyar a Estados frágiles desde un rol auxiliar, sin despliegues de combate ni mandato ofensivo.

En contraste, la propuesta de desplegar tropas europeas en territorio ucraniano, como parte de una “Coalición de Voluntarios” impulsada en la cumbre de Londres de 2025, supone abandonar ese rol pacificador y apostar por una presencia militar activa, incluso en potencial confrontación directa con fuerzas rusas. Este tipo de operación se alejaría radicalmente del modelo de mantenimiento de la paz de la UE, y se acerca más a una lógica de “imposición de la paz” o *peace enforcement*¹⁴⁵, como las que realiza el Consejo de Seguridad de la ONU bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁴⁶. Sin embargo, a diferencia de las misiones aprobadas por la ONU, en este caso la operación se plantearía sin dicho respaldo, debido al veto ruso, lo que añade una dimensión de fragilidad jurídica e institucional a la propuesta.

Por tanto, mientras las misiones de paz previas realizadas por la UE, eran reactivas, pasivas y consensuadas, la propuesta para Ucrania es, en cambio, proactiva, potencialmente conflictiva y geopolíticamente ambiciosa. Este cambio no solo pone de manifiesto el nuevo papel que la UE parece querer asumir como actor estratégico, sino que también expone sus límites internos, como demostró el veto de Hungría a la declaración conjunta en la cumbre de Bruselas de marzo de 2025. En suma, esta evolución puede interpretarse como una transición desde una lógica de apoyo técnico y civil hacia una estrategia de seguridad autónoma, aunque aún sujeta a enormes desafíos diplomáticos, operativos y jurídicos.

Lo más llamativo de la propuesta es que esta sería la primera vez que la Unión Europea contemplaría el envío de tropas a una zona de conflicto activo sin el respaldo directo de la OTAN, rompiendo con la lógica tradicional de subordinación estratégica al paraguas

¹⁴⁴ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Misiones y operaciones en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD)*, s.f.

¹⁴⁵ Cfr. United Nations, *Terminology*, s.f.

¹⁴⁶ Cfr. Gifra Durall, J., “20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria”, Documento de Opinión n.º 86/2011, Fundación Alternativas, 2011, pp. 9 y 13.

euroatlántico. Esta autonomía operativa, aunque limitada, responde al deseo de ciertos líderes europeos, como el presidente francés Emmanuel Macron, de avanzar hacia una Europa geopolíticamente soberana, capaz de actuar incluso en ausencia del apoyo estadounidense. En palabras del propio Macron: "El futuro de Europa no lo decidirá ni Washington ni Moscú"¹⁴⁷.

VIII. CONCLUSIONES: RETOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La Unión Europea se encuentra hoy supeditada entre la transformación y la supervivencia. El recrudecimiento del raquitismo institucional amenaza con provocar la explosión interna de la hipertrofia burocrática. En contraste, la imagen de la luz tamizada a través de las vidrieras de Sainte-Chapelle, con su fusión de rojo rubí, verde esmeralda, jade y azul zafiro, que eleva lo terrenal hacia una dimensión espiritual, ofrece una metáfora poderosa para el momento europeo actual: la necesidad urgente de una nueva claridad que ilumina desde dentro una estructura sobria, pero en riesgo de apagarse.

Europa ha sido y sigue siendo sacudida por una multiplicidad de situaciones, actores y procesos que desafían profundamente su estructura y su capacidad de respuesta. La UE enfrenta uno de sus mayores dilemas existenciales: definir, con convicción, qué tipo de actor global desea y puede ser en un escenario internacional fragmentado y multipolar. Desde la crisis financiera de 2008 hasta el *Brexit*, pasando por la pandemia de COVID-19 y, más recientemente, la guerra en Ucrania, el proyecto europeo ha transitado por una década de sacudidas que han debilitado su impulso y puesto en tela de juicio su proyección internacional.

La invasión rusa de Ucrania ha supuesto el verdadero punto de inflexión. No solo ha alterado el equilibrio geopolítico en Europa, sino que ha revelado la urgencia de repensar

¹⁴⁷ RTVE, *op. cit.*

profundamente la acción exterior de la Unión. Durante décadas, la UE se ha consolidado como un modelo de cooperación, estabilidad y multilateralismo. Sin embargo, las mismas estructuras que sustentaron ese modelo se presentan hoy como obstáculos para responder con agilidad y eficacia en un entorno de decisiones rápidas y desafíos inmediatos.

Uno de los mayores lastres institucionales es la regla de la unanimidad en política exterior y de seguridad. Lo que fue concebido como garantía de soberanía, se ha convertido en herramienta de bloqueo. El caso paradigmático de Hungría frente a las decisiones europeas en torno a Ucrania lo demuestra: el voto de unos pocos puede frenar la voluntad de muchos. Esta rigidez amenaza con convertir a la UE en un actor pasivo, incapaz de responder con la determinación que exige el nuevo orden global.

No obstante, si bien la reforma de los Tratados para eliminar la unanimidad sería una solución lógica, resulta políticamente inviable a corto plazo. Frente a este bloqueo, se impone un enfoque pragmático. La utilización estratégica del mecanismo de cooperación reforzada, previsto en el artículo 20 del TUE, permite que un grupo de Estados miembros avance en la acción exterior sin verse atado a la parálisis del conjunto. Aunque ello implique aceptar una Europa a varias velocidades, puede ser la única vía para lograr una política exterior más ágil, coherente y eficaz, especialmente frente a desafíos urgentes como el conflicto ucraniano.

La guerra ha revelado además dos vulnerabilidades estructurales: la defensa común y la dependencia energética. La UE sigue siendo una potencia económica sin el correlato de un verdadero poder geopolítico. La autonomía estratégica europea se perfila, así como el gran proyecto del siglo XXI: dotar a la Unión de capacidad real para actuar con independencia en defensa, tecnología y energía, sin romper alianzas como la OTAN, pero evitando que la cooperación se traduzca en subordinación. Como afirmaba Macron, “cooperar no es

depender”¹⁴⁸, y ese equilibrio será la clave para que Europa controle, como advertía Merkel, su propio destino¹⁴⁹.

Ahora bien, ninguna estrategia institucional será suficiente si no se aborda la carencia más profunda: la falta de una auténtica identidad europea compartida. El debilitamiento del sentimiento de pertenencia ha erosionado la solidaridad entre Estados y ciudadanos. Casos como el *Brexit* o las tensiones durante la aprobación del *Next Generation EU* ponen de manifiesto la urgencia de regenerar ese vínculo emocional y político entre Europa y su ciudadanía. La heterogeneidad cultural, histórica y económica no debe percibirse como una barrera, sino como el punto de partida para construir una identidad basada en el respeto mutuo y la igualdad real, superando lógicas de superioridad entre norte y sur o este y oeste.

En definitiva, el desarrollo europeo debe ser concebido como una respuesta a los síntomas de involución frente al cambio. Como en la Novena Sinfonía de Beethoven, donde los cuatro movimientos encuentran un nuevo equilibrio al entrelazarse con la fuerza coral, la Unión Europea alcanzará su armonía solo cuando logre articular un punto medio entre la soberanía nacional de los Estados miembros y los objetivos compartidos del europeísmo. Ese será el momento en que la sinfonía inacabada de Europa encuentre su forma: una Europa que haga de su diversidad un motor, y no un freno; una Europa que no solo preserve sus logros, sino que trace con decisión el rumbo de un porvenir verdaderamente común.

¹⁴⁸ Cfr. E. MACRON, “Entrevista con el presidente francés Emmanuel Macron”, El Grand Continent, 12 de noviembre de 2020, p. 8. “*¿Qué hace que decidamos por nosotros mismos? Eso es la autonomía: la idea de que elegimos nuestras propias reglas para nosotros mismos. Esto supone reconsiderar las políticas a las que nos habíamos acostumbrado —tecnológicas, financieras y monetarias, políticas— y con las que en Europa construimos soluciones para nosotros mismos, para nuestras empresas, para nuestros conciudadanos, que nos permiten cooperar con los demás, con los que elegimos, pero no depender de los demás, algo que sigue siendo demasiado frecuente hoy día. Hemos mejorado mucho las cosas en los últimos años, pero no hemos resuelto este problema*”.

¹⁴⁹ Cfr. “Angela Merkel, citada en ‘Primera visita a Europa de Joe Biden’”, *Converses a Catalunya*, 14 de junio de 2021.

IX. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 1 de diciembre de 2009, C 83/47)*
- *Tratado de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 1 de noviembre de 1993, C 191)*
- *Parlamento Europeo, Resolución sobre la continuación del apoyo financiero y militar de los Estados miembros de la Unión a Ucrania, RC-B10-0028/2024, 18 de septiembre de 2024, letra n).* (disponible en:
- *Parlamento Europeo, Resolución sobre la situación en Hungría y la inmovilización de fondos de la UE, 18 de enero de 2024.* (disponible en:

2. JURISPRUDENCIA

- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1977). Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, núm. 1/76, de 26 de abril. ECLI:EU:C:1977:63. Disponible EUR-Lex.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1964). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto 6/64, de 15 de julio. ECLI:EU:C:1964:66. Disponible en EUR-Lex.

- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1971). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto 22/70, de 31 de marzo. ECLI:EU:C:1971:32. Disponible en EUR-Lex.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1976). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, de 14 de julio. ECLI:EU:C:1976:114. Disponible en EUR-Lex.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1978). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto 106/77, de 9 de marzo. ECLI:EU:C:1978:49. Disponible en EUR-Lex.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2008). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, de 3 de septiembre. ECLI:EU:C:2008:461. Disponible en EUR-Lex.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto C-658/11, de 24 de junio. ECLI:EU:C:2014:2025. Disponible en EUR-Lex.

3. OBRAS DOCTRINALES

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., CORNAGO PRIETO, N. y RODRÍGUEZ PRIETO, V. (Dirs.), *Teoría y práctica de la diplomacia común europea*, Colección Escuela Diplomática, n.º 24, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid, 2020, pp. 32, 35, 134-135, 239-240 y 348-360.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., “La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la Misión de Observación de la UE (MOUE) en los Balcanes (1991-

2007)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 15, 2008, pp. 1-3 y 11.

- BARCELÓ, M. J., *Las misiones de paz de la Unión Europea: origen, desarrollo y procedimiento de creación y seguimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. contraportada.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., “La presidencia de los Consejos de la Unión Europea”, *Revista Universitaria Europea*, n.º 7, 2007, pp. 42-47.
- GIFRA DURALL, J., “20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria”, *Documento de Opinión*, n.º 86/2011, Fundación Alternativas, 2011, pp. 9 y 13.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., *La subjetividad internacional de la Santa Sede en la Sociedad Internacional. Estudio de sus fundamentos históricos y jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2024, p. 2.
- LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, M., “El reto de la Unión Europea como actor en la gestión de crisis y conflictos”, *Air & Space Power Journal en Español*, vol. 30, n.º 4, 2018, p. 45.
- MICKONYTÈ, A., *The mutual assistance clause under Article 42(7) TEU: Considerations in light of Ukraine’s quest for membership*, Graz Law Working Paper n.º 04-2022, University of Graz, 2022, pp. 5, 9, 12-14, 20-21.
- PALACIO, A., “Multilateralismo sin añoranzas”, *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 20, 2020, pp. 25-26.

- PASTOR GARCÍA, I., *La Unión Europea frente a las vulneraciones del Estado de Derecho y sus valores fundamentales en Polonia y Hungría*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas, 2022, p. 4.
- PÉREZ PUIG, J. B., “La presidencia española del Consejo de la Unión Europea”, en *XXX Curso Internacional de Defensa: Los motores de cambio de la seguridad y la defensa*, Ministerio de Defensa, 2024, pp. 39-40.
- SANAHUJA, J. A., *La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio*, Anuario CEIPAZ 2022–2023, Fundación Cultura de Paz, 2023, pp. 28-30.
- SÁNCHEZ RAMOS, B. (Dir.), *La Unión Europea como actor global*, Tirant lo Blanch, 1 de enero de 2013, p. contraportada.
- STOIANOVA STOEVA, B., *La integración europea de España y Bulgaria: ¿Caminos similares o diferentes?*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2006, p. 29.
- VELARDE GONZÁLEZ, A., *El Alto Representante y la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: un análisis a la luz de la guerra en Ucrania*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad Complutense de Madrid, 2023, pp. 8 y 11.
- WERQUIN, J.-B., “Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea: problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6, junio de 2018, p. 143.

4. RECURSOS DE INTERNET

- ARA.CAT, “Cinco potencias militares europeas se reúnen en París para coordinar la ayuda a Ucrania”, 26 de febrero de 2024 (disponible en https://es.ara.cat/internacional/europa/cinco-potencias-militares-europeas-reunen-paris-coordinar-ayuda-ucrania_1_5313237.html; última consulta 07/03/2025).
- CADENA SER, “Macron advierte de que hay que estar preparados por si EE.UU. no sigue al lado de Europa: ‘El futuro no se decide en Washington ni Moscú’”, 5 de marzo de 2025 (disponible en <https://cadenaser.com/nacional/2025/03/05/macron-advierte-de-que-hay-que-estar-preparados-por-si-eeuu-no-sigue-al-lado-de-europa-el-futuro-no-se-decide-en-washington-ni-moscu-cadena-ser>; última consulta 09/03/2025).
- COMISIÓN EUROPEA, *Carta de misión dirigida a Andrius Kubilius*, 2024 (disponible en https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf&prefLang=es; última consulta 18/02/2025).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE), “Dictamen sobre ‘Una política exterior y de seguridad común eficaz en un contexto global cambiante’”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 229, 31 de julio de 2012 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2012:229:TOC>; última consulta 29/12/2024).
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, *What is the Commonwealth?*, 2025 (disponible en <https://thecommonwealth.org>; última consulta 05/03/2025).

- CONVERSES A CATALUNYA, “Angela Merkel, citada en ‘Primera visita a Europa de Joe Biden’”, 14 de junio de 2021 (disponible en <https://conversesacatalunya.cat/es/primera-visita-europa-joe-biden/>; última consulta 27/03/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, s. f. (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/high-representative-foreign-affairs-security-policy/>; última consulta 05/02/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *La Presidencia del Consejo de la UE*, s. f. (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu>; última consulta 04/01/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Misiones y operaciones en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD)*, s. f. (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/csdp-missions-operations/>; última consulta 20/03/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Presidente del Consejo Europeo*, noviembre de 2009 (disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/31096/background-president_of_the_ec_es.pdf; última consulta 06/01/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Puesta en marcha de la Brújula Estratégica*, 21 de marzo de 2022 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>; última consulta 20/02/2025).

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Relaciones UE-África*, s. f. (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/>; última consulta 20/02/2025).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Objetivo 55*, s. f. (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fit-for-55/>; última consulta 14/01/2025).
- CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO, *Newsletter*, febrero de 2020, p. 5 (disponible en https://www.movimientoeuropeo.org/wp-content/uploads/2020/02/2020_02_Newsletter_Movimiento_Europeo_20_CF_EME_comp_.pdf; última consulta 02/01/2025).
- EEAS, *La Unión Europea refuerza su compromiso con Afganistán mediante el nombramiento de un enviado especial*, 2017 (disponible en https://www.eeas.europa.eu/node/28512_es; última consulta 02/03/2025).
- EL CONFIDENCIAL, “El viaje de Orbán a Moscú y Pekín desata el enfado de sus homólogos en la UE”, 10 de julio de 2024 (disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/2024-07-10/viaje-orban-moscu-pekin-enfado-homologos-ue_3920941; última consulta 03/02/2025).
- EL ESPAÑOL, “Kaja Kallas, la nueva 'dama de hierro' de la UE a la que Putin ha puesto en su lista negra”, 14 de febrero de 2024 (disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20240214/kaja-kallas-nueva-dama-hierro-ue-putin-puesto-lista-negra/832417078_0.html; última consulta 20/02/2025).

- EL PAÍS, “El apoyo europeo a Ucrania avanza sin Orbán”, 20 de marzo de 2025 (disponible en <https://elpais.com/internacional/2025-03-20/el-apoyo-europeo-a-ucrania-avanza-sin-orban.html>; última consulta 23/03/2025).
- EL PAÍS, “Guerra de Rusia y Ucrania – 19 de marzo”, 19 de marzo de 2025 (disponible en <https://elpais.com/internacional/2025-03-19/ultimas-noticias-de-la-guerra-de-ucrania-y-rusia.html>; última consulta 23/03/2025).
- ESCENARIO MUNDIAL, “Además de desplegar tropas, el Reino Unido evalúa la posibilidad de enviar aviones de combate de la Real Fuerza Aérea a Ucrania como parte de un potencial acuerdo de paz”, 21 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.escenariomundial.com/2025/03/21/ademas-de-desplegar-tropas-el-reino-unido-evalua-la-posibilidad-de-enviar-aviones-de-combate-de-la-real-fuerza-aerea-a-ucrania-como-parte-de-un-potencial-acuerdo-de-paz/>; última consulta 23/03/2025).
- EURONEWS, “Hungria retira el veto y acepta prolongar las sanciones de la UE a Rusia”, 14 de marzo de 2024 (disponible en <https://es.euronews.com/my-europe/2025/03/14/hungria-retira-el-veto-y-acepta-prolongar-las-sanciones-de-la-ue-a-rusia>; última consulta 20/03/2025).
- EURONEWS, “Los viajes de Orbán en ‘misión de paz 3.0’: ¿son una ayuda o una provocación a los socios europeos?”, 8 de julio de 2024 (disponible en <https://es.euronews.com/my-europe/2024/07/08/los-viajes-de-orban-en-mision-de-paz-30-son-una-ayuda-o-una-provocacion-a-los-socios-europ>; última consulta 03/02/2025).
- EURONEWS EN ESPAÑOL, *Cumbre de París: La OTAN, la UE y el Reino Unido se reúnen para hablar sobre la guerra de Ucrania* [video], 15 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=w5E4FgyElbQ>; última consulta 20/03/2025).

- EUROPE DIRECT SALAMANCA, “Diplomacia en la UE: el papel de las ‘embajadas’ europeas”, 27 de diciembre de 2024 (disponible en <https://www.europedirectusal.es/2024/12/27/diplomacia-en-la-ue-el-papel-de-las-embajadas-europeas/>; última consulta 03/03/2025).
- FERRERO-TURRIÓN, R., “¿Hacia dónde camina Europa?”, *Público*, 24 de mayo de 2022 (disponible en <https://www.publico.es/opinion/columnas/camina-europa.html>; última consulta 28/12/2024).
- FRANCE 24, “Starmer pide ‘máxima presión sobre Rusia’ por el alto el fuego en Ucrania”, 15 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.france24.com/es/europa/20250315-una-coalici%C3%B3n-de-voluntarios-ayudar%C3%A1-a-ucrania-en-caso-de-paz-seg%C3%BAn-keir-starmer>; última consulta 20/03/2025).
- FUNDACIÓN GALICIA EUROPA, *La agenda digital centrará la presidencia estonia del Consejo de la UE*, 2017 (disponible en <https://fundaciongaliciaeuropa.eu/es/la-agenda-digital-centrara-la-presidencia-estonia-del-consejo-de-la-ue/>; última consulta 08/01/2025).
- GARCÍA LLORENTE, R., “Balance de la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Desafíos para una estrategia de país más allá del semestre español”, *Real Instituto Elcano*, 10 de enero de 2024 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/balance-de-la-quinta-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-union-europea/>; última consulta 31/03/2025).
- GARCÍA PÉREZ, M., “Una mirada estratégica al puesto de Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión”, *Real Instituto Elcano*, 2019 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-mirada-estrategica-al-puesto->

[de-alto-representante-y-vicepresidente-de-la-comision/](#); última consulta 08/02/2025).

- GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA, *60 años de unión: Aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, s. f. (disponible en <https://europa.castillalamancha.es/sites/default/files/2019-08/60-anos-de-union-aniversario-de-la-firma-de-los-tratados-de-roma.pdf>; última consulta 28/12/2024).
- GUTIÉRREZ RUBÍ, A., “De la unanimidad a la mayoría cualificada: ¿Podrá la UE desbloquear el voto?”, *Euronews*, 13 de junio de 2023 (disponible en <https://es.euronews.com/my-europe/2023/06/13/de-la-unanimidad-a-la-mayoria-cualificada-podra-la-ue-desbloquear-el-veto>; última consulta 02/01/2025).
- HABLAMOS DE EUROPA, *Juntos por la recuperación de Europa: prioridades de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea*, 2020 (disponible en <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/Juntos-por-la-recuperacion-de-Europa-prioridades-de-la-Presidencia-alemana-del-Consejo-de-la-Union-Europea.aspx>; última consulta 08/01/2025).
- INFOBAE, “Starmer y Schoof: cooperación defensiva más estrecha es vital para la seguridad europea”, 23 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.infobae.com/america/agencias/2025/03/23/starmer-y-schoof-cooperacion-defensiva-mas-estrecha-es-vital-para-la-seguridad-europea/>; última consulta 23/03/2025).
- LISA NEWS, “El debate alrededor de la autonomía estratégica europea”, 2024 (disponible en https://www.lisanews.org/especial_elecciones_ue/el-debate-alrededor-autonomia-estrategica-europea/; última consulta 03/03/2025).

- MACRON, E., “Entrevista con el presidente francés Emmanuel Macron”, *El Grand Continent*, 12 de noviembre de 2020, p. 8 (disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2020/11/12/entrevista-macron/>; última consulta 23/03/2025).
- MINISTERIO DE DEFENSA, *Los motores de cambio de la seguridad y la defensa: XXX Curso Internacional de Defensa*, 2024, p. 15 (disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/xxx-curso-internacional-de-defensa-los-motores-de-cambio-de-la-seguridad-y-la-defensa-libros-pdf.html>; última consulta 01/02/2025).
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Hoja de ruta del hidrógeno: Una apuesta por el hidrógeno renovable*, Gobierno de España, 2020 (disponible en <https://www.miteco.gob.es>; última consulta 02/02/2025).
- MOLINA, I. y SIMÓN, L., “Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión”, *Real Instituto Elcano*, 9 de julio de 2019 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-mirada-estrategica-al-puesto-de-alto-representante-y-vicepresidente-de-la-comision/>; última consulta 10/04/2025).
- NEGOCIOS TV, “Von der Leyen: ‘Europa se enfrenta a un peligro claro y ha de ser capaz de defenderse’” [video], 6 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=U7YnIozrdTY>; última consulta 19/03/2025).
- NOTICIAS JURÍDICAS, *El sistema competencial de la Unión Europea*, s. f. (disponible en <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10673-el-sistema-competencial-de-la-union-europea/>; última consulta 30/12/2024).

- NÚÑEZ, A., “De carnívoros, herbívoros y otros animales políticos”, *Ethic*, 14 de diciembre de 2022 (disponible en <https://ethic.es/2022/12/de-carnivoros-herbivoros-y-otros-animales-politicos/>; última consulta 06/02/2025).
- PARLAMENTO EUROPEO, “La evolución hacia el Acta Única Europea”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, abril de 2024, pp. 4–5 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/2/la-evolucion-hacia-el-acta-unica-europea>; última consulta 03/01/2025).
- REAL INSTITUTO ELCANO, *La Presidencia francesa de la Unión Europea en perspectiva*, 2008 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-presidencia-francesa-de-la-union-europea-en-perspectiva-ari/>; última consulta 07/01/2025).
- RTVE, “Angela Merkel, Premio Europeo Carlos V: ‘La UE es un proyecto de paz que nos ha traído prosperidad’”, *RTVE.es*, 14 de octubre de 2021 (disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20211014/angela-merkel-premio-europeo-carlos-v-rey-felipe-vi-europa-ue/2190160.shtml>; última consulta 01/02/2025).
- RTVE, “Guerra Ucrania - Rusia, resumen: Macron y Starmer proponen una tregua aérea, marítima y energética de un mes en Ucrania”, *RTVE.es*, 2 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20250302/guerra-rusia-directo-ucrania/16472237.shtml>; última consulta 05/03/2025).
- RTVE, “Starmer reúne a 25 líderes mundiales para presionar a Putin”, *RTVE.es*, 15 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20250315/starmer-reune-lideres-mundiales-elevar-presion-rusia/16492670.shtml>; última consulta 20/03/2025).

- SUANZES, P. R., “Trump y Putin acuerdan ‘un alto el fuego energético y de infraestructuras’ durante 30 días en Ucrania”, *El Mundo*, 18 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2025/03/18/67d994a921efa01e338b456d.html>; última consulta 20/03/2025).
- THE GUARDIAN, “Macron says Russia’s permission not needed to deploy troops in Ukraine”, *The Guardian*, 16 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.theguardian.com/world/2025/mar/16/macron-says-russias-permission-not-needed-to-deploy-troops-in-ukraine>; última consulta 20/03/2025).
- UNITED NATIONS, *Terminology*, s. f. (disponible en <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>; última consulta 20/03/2025).
- UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA, *Rotación de la presidencia del Consejo de la UE*, s. f. (disponible en <https://www.uclm.es/-/media/Files/C01-Centros/CEE/Divulgacion/Trabajos-de-alumnos/Gracias-UE/rotacion-de-la-presidencia.ashx>; última consulta 04/01/2025).
- UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS, “Josep Borrell, nuevo doctor ‘honoris causa’ por Comillas”, 17 de febrero de 2025 (disponible en <https://www.comillas.edu/noticias/josep-borrell-nuevo-doctor-honoris-causa-por-comillas/>; última consulta 20/02/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html>; última consulta 04/02/2025).

- UNIÓN EUROPEA, *Declaración Schuman, mayo de 1950*, s. f. (disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es; última consulta 28/12/2024).
- UNIÓN EUROPEA, *Fines y valores de la Unión Europea*, s. f. (disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es; última consulta 04/03/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Historia de la Unión Europea (1945–1959)*, s. f. (disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_es; última consulta 28/12/2024).
- UNIÓN EUROPEA, *La votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0015>; última consulta 27/04/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Principio de atribución*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:conferral>; última consulta 29/12/2024).
- UNIÓN EUROPEA, *Poderes subsidiarios*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/subsidiary-powers.html>; última consulta 30/12/2024).
- UNIÓN EUROPEA, *Política exterior y de seguridad*, s. f. (disponible en https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es; última consulta 01/03/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Reparto de competencias en la Unión Europea*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>; última consulta 29/12/2024).

- UNIÓN EUROPEA, *Representantes especiales de la Unión Europea (REUE)*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-special-representatives-eusrs.html>; última consulta 02/05/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*, s. f. (disponible en https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_es; última consulta 01/03/2025).
- UNIÓN EUROPEA, *Tratado de Lisboa*, s. f. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>; última consulta 29/12/2024).
- VAN RIJ, A., “Orbán is using Hungary’s EU Council presidency to bulldoze EU norms”, *Chatham House*, 11 de julio de 2024 (disponible en <https://www.chathamhouse.org/2024/07/orban-using-hungarys-eu-council-presidency-bulldoze-eu-norms>; última consulta 08/02/2025).
- VON DER LEYEN, U., “Declaración a la prensa de la presidenta Von der Leyen sobre el paquete de defensa”, *Representación de la Comisión Europea en España*, 4 de marzo de 2025 (disponible en https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/declaracion-la-prensa-de-la-presidenta-von-der-leyen-sobre-el-paquete-de-defensa-2025-03-04_es; última consulta 18/03/2025).