



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La política exterior de la Unión Europea y la unanimidad en su proceso de toma de decisiones

Retos actuales y posible cambio de sistema

Estudiante: **Marta Mosquera Pena**

Directora: Prof. Heike Clara Pintor Pirzkall

Madrid, 11 de junio, 2023

RESUMEN

La Unión Europea (UE) se posiciona como un actor relevante con una destacada influencia a nivel global. Sin embargo, detrás de esta imagen, existe una problemática que obstaculiza la capacidad de la UE para actuar de manera eficaz y coherente en asuntos internacionales: el proceso decisorio basado en la unanimidad. Mediante un análisis exhaustivo, este Trabajo de Fin de Grado pretende demostrar cómo el sistema actual frena la operatividad de la UE en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Para lograrlo, se examinarán los bloqueos frecuentes por parte de ciertos Estados miembros, con especial énfasis en la posición de Hungría. Además, se analizará el impacto del factor tiempo en la toma de decisiones y la falta de flexibilidad y adaptabilidad ante los nuevos desafíos internacionales, como la guerra en Ucrania. Estos factores identificados ponen de manifiesto la necesidad imperante de un cambio en el proceso decisorio de la PESC. Con el objetivo de superar las limitaciones impuestas por la unanimidad, se explorarán diferentes alternativas, destacando la votación por mayoría cualificada como la opción más viable.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, política exterior, unanimidad, alternativas.

ABSTRACT

The European Union (EU) is positioned as a relevant actor with an outstanding influence at the global level. However, behind this image, there is a problem that hinders the EU's ability to act effectively and coherently in international affairs: the decision-making process based on unanimity. Through an exhaustive analysis, this thesis aims to demonstrate how the current system restricts the operability of the EU in the field of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). To achieve this, the frequent blockages by certain Member States will be examined, with special emphasis on the position of Hungary. In addition, the impact of time on decision-making and the lack of flexibility and adaptability in the face of new international challenges, such as the war in Ukraine, will be analyzed. These identified factors reveal the imperative need for a change in the CFSP decision-making process. In order to overcome the limitations imposed by unanimity, different alternatives will be explored, highlighting qualified majority voting as the most viable option.

KEYWORDS: European Union, foreign policy, unanimity, alternatives.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 1 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 2. FINALIDAD Y MOTIVOS | 8 |
| 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN | 10 |
| 3.1. La PESC: evolución histórica y proceso decisorio | 10 |
| 3.2. Ventajas e inconvenientes de la unanimidad | 12 |
| 4. MARCO TEÓRICO | 14 |
| 5. OBJETIVOS RELEVANTES E HIPÓTESIS | 17 |
| 6. METODOLOGÍA DEL TRABAJO | 18 |
| 7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN | 19 |
| 7.1. Indicadores de la falta de operatividad de la PESC | 19 |
| 7.1.1. Frecuencia de bloqueos en el proceso decisorio..... | 20 |
| 7.1.2. Tiempo en la toma de decisiones..... | 27 |
| 7.1.3. Flexibilidad y adaptabilidad de la UE frente a nuevos desafíos..... | 29 |
| 7.2. La necesidad de un cambio en la toma de decisiones de la PESC | 31 |
| 7.3. Alternativas al proceso decisorio basado en la unanimidad | 32 |
| 7.3.1. Mayoría cualificada | 33 |
| 7.3.2. Otras alternativas | 38 |
| 7.3.3. Opiniones de personajes relevantes, países e instituciones de la Unión ... | 39 |
| 8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS | 42 |
| 9. BIBLIOGRAFÍA | 45 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Las principales instituciones de la UE y sus procesos decisorios..... | 8 |
| Figura 2. Ejemplos de vetos de Hungría en la política exterior de la UE | 26 |
| Figura 3. Mapa de Estados miembros a favor de la mayoría cualificada en 2018..... | 41 |

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una unión política y económica única compuesta por 27 países europeos que han logrado más de 50 años de paz, estabilidad y prosperidad. Lo que comenzó con una unión exclusivamente económica en 1958, es ahora una organización que trabaja en numerosos ámbitos políticos como pueden ser el medio ambiente, la salud, la migración, la seguridad, la justicia o las relaciones exteriores (Comisión Europea, 2023a).

Podemos decir que la UE es un **actor global relevante** debido especialmente a su influencia económica y comercial. Produce más del 25% del PIB mundial y se ha constituido como el bloque comercial más grande del mundo. Además, cuenta con una economía de mercado única que permite la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales (Fernández Fernández, 2009).

El marco normativo y cognitivo de la UE incluye valores como la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el compromiso con los derechos humanos. Estos no solo son importantes para la gobernanza interna de la UE, sino que también para sus relaciones exteriores. De esta manera, el compromiso de la UE con estos valores y principios tiene un impacto significativo en su papel como actor en las relaciones internacionales y en cómo se desarrolla su política exterior, ya que moldean los valores, objetivos e intereses que la UE persigue en sus relaciones con otros países y actores internacionales (Lütz, Leeg, Otto, & Woyames Dreher, 2021).

Enfocándonos un poco más en la proyección global de la UE, podemos mencionar también su efectividad trabajando en claro entendimiento con diversas organizaciones, tanto regionales como internacionales. Entre ellas nos encontramos con las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Liga Árabe o incluso la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Es más, incluso podemos decir que la Unión Europeo ha sido inspiración y ejemplo para muchos sistemas de integración regional como los anteriores (Fernández Fernández, 2009; Tijmes, 2011). Se demuestra así el papel de la UE como un actor internacional importante y un interlocutor clave en las relaciones internacionales.

Sus decisiones y **política exterior** tienen un **impacto significativo en el mundo** (Fernández Fernández, 2009).

Por otro lado, cabe destacar que las instituciones de la Unión son indispensables para su buen funcionamiento y toma de decisiones. Estas desempeñan roles diferentes y colaboran estrechamente en todo momento para promover los valores y objetivos de la UE y garantizar la representación de todos los intereses de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa introdujo el sistema institucional de la Unión Europea que conocemos hoy en día. Este, según el artículo 13 del TUE, está compuesto por siete instituciones, entre las que se encuentran la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo. Cada una de estas instituciones cuenta con características específicas y distintos procesos de toma de decisiones (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p.273)

Como tal, podemos decir que el **proceso de toma de decisiones** de la Unión Europea es bastante **complejo**, y puede incluso variar según el tema en cuestión. En general, la mayor parte de las políticas que se aplican en la Unión Europea se suelen decidir mediante el conocido **procedimiento legislativo ordinario**, el cual requiere de la participación de varias instituciones a la vez y busca llegar a un consenso entre todos los Estados miembros. La Comisión, en este caso, sería la encargada de proponer las iniciativas que defiendan los intereses generales. Posteriormente, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo debatirán y negociarán las propuestas para llegar a un acuerdo final sobre la posible aprobación de nuevas leyes (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, pp 426-427).

Centrándonos ahora en cada una de estas tres instituciones de manera específica, podemos ver que sus procesos decisorios son dispares dependiendo también del tema en cuestión. En primer lugar, la **Comisión Europea**, que encarna el interés general y ostenta la iniciativa legislativa. Los acuerdos se adoptan por mayoría y la Institución asume la responsabilidad colectivamente (Mussa, 2022). En el caso de las reuniones semanales de los comisarios (“procedimiento oral”), las propuestas necesitan 14 de 27 votos (un voto por comisario) para ser aprobadas (Comisión Europea, 2023b).

El **Consejo de la UE**, institución que representa los intereses nacionales y ejerce la función legislativa, cuenta con un proceso de toma de decisiones basado en diferentes mecanismos dependiendo de la situación y la materia en cuestión: mayoría simple (contadas ocasiones), mayoría cualificada y unanimidad (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, pp. 335, 351, 352).

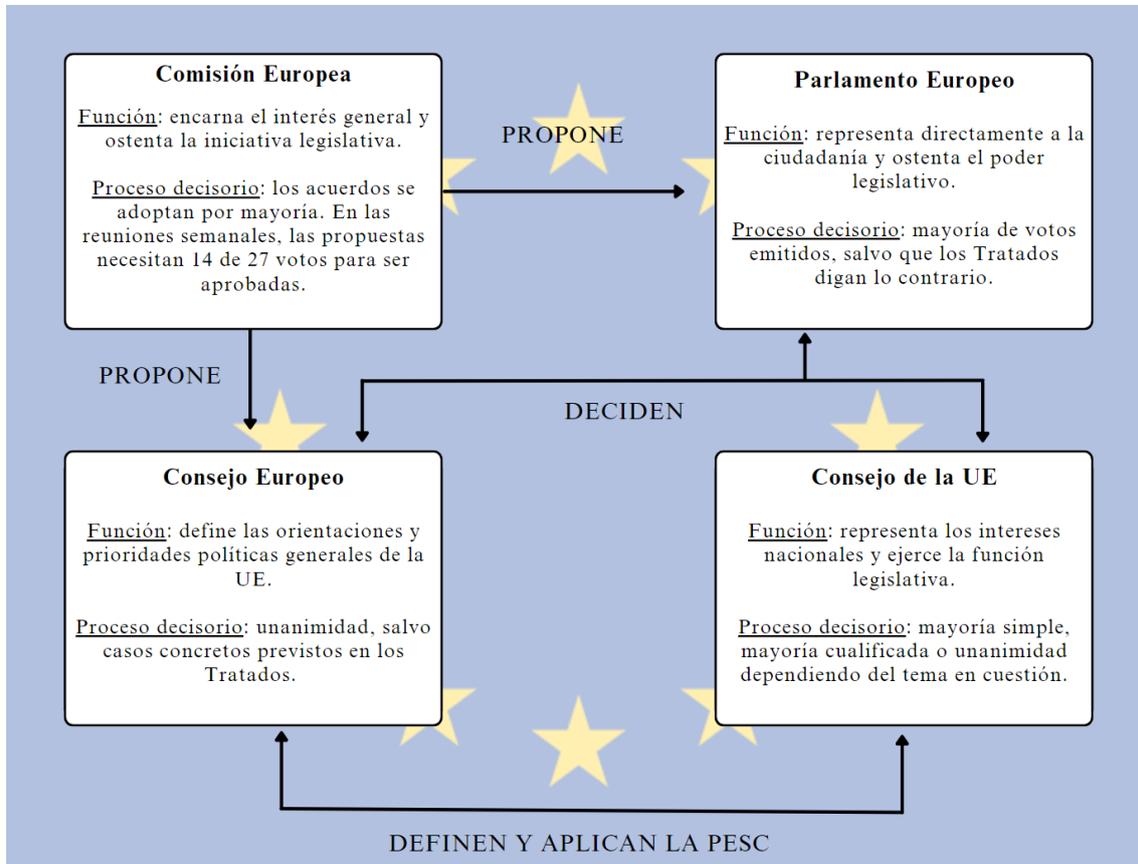
En cuanto a la **mayoría cualificada**, el Consejo ha aumentado su uso desde el Tratado de Maastricht y ya es considerado un procedimiento generalizado. Es más, se vota de esta manera en la mayoría de casos, a menos que el Tratado establezca lo contrario. Asimismo, con la firma del Tratado de Lisboa se introdujo un nuevo sistema, aplicable desde 2014 y recogido en los arts. 16.1 TUE y 238.2 TFUE. Para aprobar un acto por mayoría cualificada, se requiere el apoyo del 55% de los Estados miembros, que representen al menos el 65% de la población total de la UE. Existe también la posibilidad de una minoría de bloqueo (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, pp. 352-353).

Por otro lado, la toma de decisiones por **unanimidad** (art. 238.4 TFUE) está reservada para decisiones de especial importancia, tales como la fiscalidad, la política exterior, la defensa, la revisión y simplificación de los Tratados o la admisión de nuevos miembros, entre otras. Sin embargo, según el artículo 48.7 del TUE, se prevén mecanismos (cláusulas pasarelas) para facilitar el abandono progresivo de la unanimidad en la toma de decisiones (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p.354).

El **Parlamento Europeo** es la institución que representa directamente a la ciudadanía y, junto a Consejo y Comisión, ostenta el poder legislativo de la UE. Según el artículo 231 del TFUE, salvo que los Tratados digan lo contrario, las decisiones se tomarán por **mayoría de los votos emitidos** (Pavy, 2023). Otra institución indispensable en la Unión Europea, pero que no adopta ni negocia la legislación, es el **Consejo Europeo**. Se preocupa de establecer las principales prioridades y orientaciones políticas de la Unión y está compuesto por los 27 Jefes de Estado o de Gobierno, su presidente y la presidenta de la Comisión. Según señala el artículo 15.4 del TUE, debido a su carácter “internacional”, el procedimiento decisorio se basa en el **consenso**, es decir, la **unanimidad**. No obstante, en situaciones específicas establecidas en los Tratados de la UE, el Consejo Europeo decidirá por votación (Consejo Europeo, 2023).

Figura 1

Las principales instituciones de la UE y sus procesos decisorios



Nota. Elaboración propia a partir de Mangas Martín & Liñán Nogueras (2016).

2. FINALIDAD Y MOTIVOS

La finalidad de este trabajo de fin de grado es la de **explorar la política exterior de la Unión Europea y su proceso de toma de decisiones**. De manera más específica, se examinarán los retos actuales y la posibilidad de cambiar el sistema actual debido a la complejidad y los desafíos que plantea la **unanimidad** en la UE. Cabe destacar, además, que por cuestiones de tiempo y operatividad, limitaré este estudio a cuestiones de política exterior, evitando así la temática de seguridad y defensa europea.

La elección de esta temática está motivada por mi profundo interés personal en la Unión Europea y en su política exterior debido principalmente a razones académicas. Tras haber estudiado la asignatura de Derecho de la Unión Europea, he sido testigo de la relevancia de esta asociación económica y política como actor global importante, pero esta también enfrenta serios desafíos y críticas en su papel como actor en las relaciones internacionales.

La cuestión específica de la **unanimidad impacta de manera negativa a la eficiencia y agilidad de la política exterior**. Si bien este sistema busca garantizar la igualdad de voz y voto entre los Estados miembros, está más que claro que en el momento en el que los intereses de los distintos países difieren, estamos ante un sistema inoperante, incapaz de alcanzar acuerdos rápidos y efectivos. Además, la situación actual con la que convivimos, la guerra en Ucrania, ha resaltado la necesidad de que la política exterior de la Unión Europea sea más fuerte y sólida que nunca. Durante el proceso de imposición de sanciones a Rusia, por ejemplo, la falta de consenso entre los 27 miembros resultó determinante para demostrar que hace falta un cambio, poniendo claramente de manifiesto las limitaciones del sistema actual basado en la unanimidad.

El estudio del Derecho de la UE y el seguimiento de las noticias más actuales han reforzado mi convicción de la necesidad de buscar **alternativas al proceso decisorio** basado en la unanimidad. Por ello, a través de este estudio espero realizar una contribución valiosa al debate académico, demostrando por qué la unanimidad no es el mejor sistema y ofreciendo ideas propositivas que mejoren y fortalezcan la capacidad de acción de la Unión en el escenario internacional. El objetivo final, por tanto, será buscar soluciones que permitan respuestas más rápidas y eficientes en la política exterior.

En cuanto a la estructura del trabajo, en el tercer apartado se abordará el estado de la cuestión, que incluirá la definición de la PESC, su evolución histórica y su proceso decisorio. Asimismo, se examinarán las principales ventajas e inconvenientes del sistema de la unanimidad. A continuación, en el cuarto apartado se establecerá el marco teórico. Es decir, la fundamentación teórica del tema estudiado, mencionando las fuentes más relevantes utilizadas a lo largo del trabajo. En los apartados quinto y sexto se plantearán los objetivos, preguntas y principal hipótesis y la metodología del trabajo, respectivamente.

El apartado más significativo y relevante de este trabajo es el séptimo apartado: el análisis y la discusión de la temática planteada. Se presentarán tres indicadores específicos que nos permitirán refutar o confirmar la hipótesis planteada. Al mismo tiempo, se resaltarán la necesidad de un cambio y se propondrán alternativas para así superar las limitaciones impuestas por la unanimidad. Por último, se destacarán las principales conclusiones y propuestas derivadas del estudio.

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1. La PESC: evolución histórica y proceso decisorio

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, establecida en 1993 a través del Tratado de la Unión Europea (TUE) o **Tratado de Maastricht**, pretende fomentar la paz, la seguridad y la cooperación internacional, buscando a su vez el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho (Malovec, 2022). En cuanto a las instituciones que trabajan en la PESC, podemos decir que esta será definida y aplicada por el Consejo Europeo y el Consejo. La Comisión y el Parlamento, en este caso, tienen una función mucho más limitada (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016, pp. 957-958).

Es fundamental mencionar que la PESC **no busca en ningún momento eliminar las políticas exteriores de los Estados miembros**, sino que pretende lograr la coordinación y armonización entre ellos en la gestión de crisis, negociaciones diplomáticas ante desafíos internacionales, etc. Se busca, por tanto, establecer una coherencia y una capacidad de **actuación conjunta** como Unión frente al resto del mundo (Tortosa Garrigós, 2005). Para conseguir esa única voz de la Unión Europea, la toma de decisiones en la política exterior se realiza principalmente mediante la **unanimidad**, salvo que los Tratados digan lo contrario (artículo 24 del TUE). En este caso, la abstención no impide la adopción de dichas decisiones, pero un solo voto negativo implicaría el ejercicio efectivo del derecho a veto y la imposibilidad de aprobar ninguna propuesta (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016, pp. 947-948; Urrea Corres, 2002).

Posteriormente, en 1997, el Tratado de Ámsterdam introdujo medidas para mejorar y flexibilizar el proceso de toma de decisiones, como la votación por **mayoría cualificada** (tan solo aplicable a ámbitos muy específicos) o la **abstención constructiva** (con la intención de limitar el veto) (Malovec, 2022; Urrea Corres, 2002). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se crearon tanto una estructura institucional para la acción exterior de la Unión como nuevos cargos y organismos. Entre ellos, la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior, representada en la actualidad por el español Josep Borrell (quien también ocupa el cargo de vicepresidente de la Comisión) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (Malovec, 2022).

Sin embargo, la reforma de Lisboa no introdujo ningún cambio significativo en la estructura general de la PESC y, hasta el día de hoy, la **unanimidad** continúa siendo la **norma predominante** en este ámbito. El Tratado sí introdujo, sin embargo, las llamadas “**cláusulas pasarelas**” (ya mencionadas anteriormente), para facilitar así el abandono progresivo del proceso decisorio basado en la unanimidad (art. 48.7 TUE), un objetivo primordial que la Unión Europea pretende alcanzar. No obstante, este proceso requiere la iniciativa y unanimidad del Consejo Europeo, así como la aprobación del Parlamento Europeo y que los Parlamentos nacionales no se opongan (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p. 354, 947). En este sentido, vemos como la unanimidad vuelve a ser un requisito indispensable en cualquier escenario.

Teniendo en cuenta toda esta evolución histórica, se evidencia que la política exterior de la UE ha tenido un estatus diferente desde su inicio ya que, mientras los países se han ido integrando progresivamente en áreas como el comercio, la política monetaria y otras políticas internas, la **PESC** ha permanecido **menos integrada y estrechamente controlada por los Estados miembros**, algo que ha propiciado la continuidad de la unanimidad en la toma de decisiones (Schuette, 2019). Además, vemos como si bien el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior ha experimentado avances en la definición de reglas y procedimientos, aún persisten situaciones en las que se requiere, sí o sí, unanimidad para la adopción de decisiones. Esto es lo que impide a la UE abandonar, aunque sea parcialmente, este sistema original, pero excesivamente complejo (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p. 964).

Por ello, la PESC:

trata de conciliar el prevalente modelo «intergubernamental» con su unanimidad, con un cierto acercamiento al modelo «integrado» que exige la regla de la mayoría. La prevalencia de aquél explica que, existiendo ámbitos que se rigen por la mayoría, sólo resultan operativos cuando lo permite un consenso previo, y que incluso en esos casos exista alguna «válvula de escape» para el Estado que se oponga al menos frontalmente. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p. 964)

Esta tensión refleja principalmente la **dificultad de la UE para lograr un equilibrio** entre la **soberanía** y los intereses de los **Estados miembros**, y la necesidad de una **toma de decisiones eficiente** y efectiva en el ámbito de la política exterior. Por tanto, teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, resulta crucial profundizar en el análisis de las implicaciones de la unanimidad en el ámbito de la política exterior. Para lograr entonces una comprensión más completa del proceso de toma de decisiones de la UE, será indispensable analizar tanto los beneficios potenciales de este sistema como las posibles limitaciones que genera. De esta manera, tendremos una visión más informada y equilibrada sobre el verdadero impacto y la eficacia de la unanimidad en la PESC.

3.2. Ventajas e inconvenientes de la unanimidad

El sistema de toma de decisiones basado en la unanimidad supone la **igualdad política** de todos y cada uno de los **Estados miembros** de la UE, protegiendo de esta manera sus intereses individuales y apenas limitando su soberanía. Además, podemos decir que exigir unanimidad en la política exterior garantiza que toda norma aprobada por unanimidad es justa en su totalidad, algo también beneficioso para las sociedades divididas o fragmentadas (Tijmes, 2011).

Por otro lado, la unanimidad hace **menos imperiosa la necesidad de contar con controles y contrapesos**, puesto que todos los países han de estar de acuerdo con la toma de decisiones (o con la abstención constructiva de alguno de ellos, que no veto) y ninguno puede ser forzado a hacer algo. Esto, al final, brindará mayor legitimidad al proceso decisorio, que no al resultado (Tijmes, 2011). Asimismo, también podemos mencionar que, al no haber una identidad política colectiva europea ni un discurso común en su

totalidad, la toma de decisiones mediante la unanimidad deberá mantenerse en todos aquellos ámbitos en los que la comunidad política no posea la suficiente solidez, es decir, cuando no exista un consenso generalizado (Nettesheim, 2004, como se citó en Tijmes, 2011).

La unanimidad, además, ofrece a los países más pequeños el espacio necesario para expresar sus inquietudes en cuanto a la PESC. Este sistema también actúa como un mecanismo de **protección contra el riesgo de abuso de poder por parte de una mayoría dominante en la UE**, algo totalmente relevante cuando la minoría está compuesta por una población sin apenas conexión con los países dominantes. En este contexto, la unanimidad se vuelve indispensable para garantizar que los países más pequeños mantengan su voz y participación en el proceso de toma de decisiones (Tijmes, 2011). Al fin y al cabo, gracias a que la UE toma decisiones por unanimidad, es capaz de hablar con **única sola voz, teniendo un mayor peso en la esfera internacional** (uno mayor que el que tendrían individualmente los Estados miembros). De esta manera, todos los Estados participan en el diseño y promoción de la política exterior europea (Gil Iglesias, 2021).

Sin embargo, la unanimidad también presenta algunos inconvenientes que es indispensable mencionar. En primer lugar, la toma de decisiones por unanimidad se caracteriza por ser un **proceso generalmente lento e ineficiente**, ya que requiere que todos los Estados miembros se pongan de acuerdo. Por ello, este requisito dificultará tomar decisiones de manera rápida y eficaz. (Tijmes, 2011). La necesidad de obtener dicha aprobación unánime de todos los actores involucrados implicará que la toma de decisiones se vuelva ardua y compleja, algo que obstaculizará la capacidad de respuesta la UE.

Además, los Estados miembros han reconocido esta limitación, especialmente cuando se busca alcanzar objetivos ambiciosos en áreas políticas específicas, ya que la regla de la unanimidad puede ralentizar el progreso y **dificultar la capacidad de la UE para adaptarse a las realidades cambiantes**. Un claro ejemplo de ello es el caso de la guerra en Ucrania. La unanimidad en el proceso decisorio de la política exterior de la UE, por tanto, plantea desafíos significativos que obstaculizan su coherencia y eficacia. Esta

práctica, además, dificulta la formulación de una estrategia común e impide a la UE adoptar políticas firmes, ya que cualquier Estado miembro ostenta poder de veto (Comisión Europea, 2018).

Asimismo, podemos decir que la unanimidad no promueve la resiliencia de la UE frente a la presión de terceros países que buscan dividir a la Unión. Existe la posibilidad de que haya un **abuso por parte de las minorías**, lo que socava la capacidad de la UE para mantener una postura común y proteger los intereses de todos los EEMM (Comisión Europea, 2018; Tijmes, 2011). Si bien mencionábamos anteriormente que el proceso de unanimidad otorga legitimidad democrática al proceso decisorio en la UE, esta legitimidad solo se materializa si la decisión es adoptada de manera unánime. Sin embargo, debido a este requisito de acuerdo unánime de todos los EEMM, el **veto de tan solo un país implicará que la voluntad de ese actor está prevaleciendo sobre los demás**. No se estaría, por tanto, reflejando la opinión de la mayoría (Tijmes, 2011).

Y, por último, cabe destacar que la **combinación de la supranacionalidad de la UE y la unanimidad** en la toma de decisiones provoca una situación particular. En otras organizaciones internacionales, si no se alcanza la unanimidad en un plazo razonable o si un miembro abusa de su derecho de veto, los demás podrán abandonar la organización y buscar soluciones en otro foro. Esto puede incluso actuar como un incentivo para evitar abusos de veto y fomentar la búsqueda de consensos más rápidos. Sin embargo, en el contexto de la UE, la presencia de la supranacionalidad limita significativamente la posibilidad de abandonar la organización lo que supone que la institución sea más susceptible a los desafíos inherentes a la unanimidad (Tijmes, 2011).

Debido a toda esta situación, posteriormente en el análisis de este trabajo de fin de grado se desarrollará el por qué el proceso de toma de decisiones basado en la unanimidad se puede llegar a considerar un sistema inoperante.

4. MARCO TEÓRICO

En la introducción y análisis de la estructura de la Unión Europea y los procesos de toma de decisiones de sus principales instituciones, se ha consultado principalmente el

destacado libro de Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras (2016): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, con especial referencia a los capítulos 7, 9, 11 y 25. El libro se considera de gran relevancia para este TFG, ya que proporciona una exposición detallada de dicho funcionamiento institucional y procesos decisorios. Además, la perspectiva crítica y clara que refleja el libro contribuye a la comprensión de los desafíos y problemáticas a los que se enfrenta la UE. Por otro lado, también se ha recurrido a diversos documentos oficiales de la UE, emitidos tanto por la Comisión como por el Parlamento Europeo.

Ambos tipos de fuentes han sido de gran utilidad para profundizar en los artículos del TUE y TFUE que regulan los procesos decisorios de la UE: Consejo (arts. 16.1 TUE y 238 TFUE), Consejo Europeo (art. 15.4 TUE) y Parlamento Europeo (art. 231 del TFUE). En cuanto a la política exterior de la UE, su proceso decisorio, basado principalmente en la unanimidad, se recoge en el art. 24 del TUE.

Centrándonos en el estado de la cuestión, el cual desarrolla más a fondo la PESC, diversos documentos y estudios relevantes han sido utilizados como referencia. Entre ellos, encontramos el informe de Malovec (2022), una ficha técnica oficial de la UE que presenta los objetivos, mecanismos y resultados de la política exterior. Por su parte, el trabajo de Tortosa Garrigós (2005), experta en política internacional y seguridad, nos ayuda a examinar el origen y evolución de la PESC. Esta combinación de fuentes, junto con el libro de Mangas Martín y Liñán Nogueras (2016) mencionado anteriormente, nos ha proporcionado una visión integral y fundamentada de la estructura histórica y actual de la política exterior de la UE.

En relación a las ventajas e inconvenientes del sistema de unanimidad, he basado mi estudio principalmente en el exhaustivo y detallado análisis del investigador Jaime Tjimes (2011). Su completo artículo nos muestra los aspectos clave, tanto positivos como negativos, asociados al sistema de unanimidad en la toma de decisiones. También ha sido de gran utilidad la comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo por parte de la Comisión Europea (2018). Este documento traza los principales inconvenientes que presenta la unanimidad, así como recomendaciones para un proceso

decisorio más eficiente en la PESC que permita a la UE convertirse en un actor de mayor peso en la escena mundial.

Para analizar la frecuencia de los bloqueos en el ámbito de la PESC, el estudio solicitado por la Comisión de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo y realizado por Wessel y Szép (2022) nos proporciona una comprensión detallada de las principales razones que existen detrás de dichos bloqueos. Asimismo, para mencionar los principales casos de bloqueos, especialmente de Hungría, me he servido de un *policy brief* de Koenig (2022), publicado por el reconocido think tank en asuntos europeos, Jacques Delors Centre. Además, las aportaciones de Katalin Cseh (2021), eurodiputada húngara y vicepresidenta del grupo *Renew Europe* en su artículo, nos proporcionan un mejor entendimiento sobre la fragilidad de la UE ante los vetos en la PESC.

Por otro lado, se ha examinado la creciente aparición de movimientos populistas de extrema derecha y su impacto en la política exterior de la UE. Dyduch y Müller (2021) ofrecen una comprensión profunda de las principales características de estos nuevos actores y su actitud escéptica hacia el multilateralismo, lo que plantea interrogantes sobre su compromiso con la UE y su papel en el escenario global. Los estudios de Rivera Escartín (2020) y Gayo Macías (2019) investigan cómo la presencia de estos partidos en la UE debilita a la PESC y analizan cómo agrupaciones formales de estos Estados miembros adoptan posturas desafiantes hacia Bruselas.

En cuanto al estudio de la guerra en Ucrania y su efecto en la PESC, especialmente para atender la cuestión de las sanciones a Rusia, este se ha basado en diversos artículos periodísticos debido a la actualidad de la temática y la limitada disponibilidad de investigaciones académicas. Entre los medios utilizados, nos encontramos con *Reuters* y *Politico*.

Los artículos de Latici (2021) del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) y, de nuevo, de Koenig (2022), son importantes para establecer las posibles alternativas al proceso de unanimidad en la PESC. Estos estudios nos proporcionan un análisis exhaustivo y diversas propuestas fundamentadas, aportando información respaldada por

personajes relevantes o incluso resoluciones de instituciones de la Unión Europea. El artículo del EPRS se centra en las cláusulas pasarelas y su potencial uso para alcanzar la mayoría cualificada, mientras que el estudio del Jacques Delors Centre plantea la opción de la abstención constructiva o la necesidad de revisar los Tratados, destacando los principales desafíos que esto tendría la toma de decisiones en la PESC. Por otra parte, el artículo de Nováky (2021) resulta realmente significativo al aclarar las potenciales ventajas de introducir la mayoría cualificada en la PESC.

Se han recogido también las opiniones de personajes relevantes, Estados miembros e instituciones de la Unión con respecto a la posibilidad de eliminar el requisito de la unanimidad. Destacamos la posición de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen (2020), recogida en el *Discurso sobre el estado de la Unión 2020*, la del Alto Representante de la Unión, Josep Borrell (2022) en: *The year that war returned to Europe. EU foreign policy in 2022* y la del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel (2020) en su discurso al think tank Bruegel: *'Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation'*. Por otro lado, los artículos de Koenig (2022) y Núñez Villaverde (2023) nos han servido para clarificar la posición de los Estados Miembros ante la posible implementación de la mayoría cualificada en la PESC.

5. OBJETIVOS RELEVANTES E HIPÓTESIS

Este estudio tiene como objetivo principal **evaluar el impacto del sistema de unanimidad en la operatividad** de la Unión Europea, en particular en la toma de decisiones de la PESC. La hipótesis planteada en este trabajo de fin de grado sostiene que el **sistema de unanimidad frena la operatividad de la Unión Europea**, afectando negativamente a su eficiencia y agilidad en la implementación de políticas relacionadas con la PESC. En este sentido, **considero esencial llevar a cabo un cambio en el proceso decisorio, razón por la que también se explorarán posibles alternativas** que permitan superar las limitaciones impuestas por la unanimidad.

Para lograr el objetivo principal de este trabajo, se plantean también una serie de objetivos específicos. En primer lugar, se pretende buscar **indicadores que nos permitan demostrar esa falta de operatividad**. Consideraremos aspectos como la frecuencia de

los bloqueos en la toma de decisiones por parte de determinados países, el tiempo requerido para tomar decisiones y la flexibilidad y adaptabilidad de la UE para responder rápidamente a los desafíos internacionales. Además, se llevará a cabo un análisis de casos concretos en los que el sistema de unanimidad ha obstaculizado la operatividad de la UE en la PESC. Más específicamente, se analizarán sucesos como los recurrentes bloqueos por parte de Hungría y otros países, y las implicaciones de la guerra en Ucrania en el funcionamiento de la PESC, entre otros.

Por último, se tratarán de establecer conclusiones sobre la inoperatividad del sistema de la unanimidad y se propondrán a su vez posibles reformas en la toma de decisiones de la PESC, evaluando cuál sería la opción más adecuada. Para ello, nos fundamentaremos en opiniones de personajes relevantes dentro de la UE, diferentes Estados miembros y también académicos que han manifestado preocupación por la falta de eficacia del sistema actual, además de demandar cambios en el mismo.

6. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

En este trabajo de fin de grado, se ha seguido una metodología basada en un análisis cualitativo, ya que se trata de una revisión bibliográfica exhaustiva. Este proceso ha sido minucioso, seleccionando en todo momento aquellos trabajos más pertinentes para abordar la temática de manera integral. Además, la búsqueda de fuentes se ha realizado de manera rigurosa, combinando diferentes recursos como bases de datos académicas, repositorios de documentación oficial de la Unión Europea y bibliotecas digitales.

En el proceso de investigación se han empleado técnicas documentales, que han incluido la revisión de artículos académicos, informes, documentos oficiales de la Unión Europea, libros o incluso artículos periodísticos. Debido a que la temática escogida es muy actual y no ha sido investigada en profundidad, los artículos periodísticos ha sido una fuente importante para la bibliografía del trabajo. Si bien este puede ser un obstáculo para la rigurosidad del estudio, se ha tenido especial precaución a la hora de seleccionar los artículos, asegurándose de que provengan de fuentes confiables para garantizar la objetividad y así enriquecer el análisis.

En cuanto a las fuentes utilizadas, se han hecho uso tanto de fuentes primarias como secundarias para obtener una visión fundamentada sobre la temática estudiada. Las fuentes primarias, como los documentos oficiales de la Unión Europea, comunicaciones de líderes de la UE o documentos legislativos, nos ofrecen información directa y sin filtrar. Sin embargo, las fuentes secundarias también han enriquecido el estudio, proporcionándonos diferentes perspectivas y una visión más amplia. Entre ellas nos encontramos con artículos de revistas especializadas, opiniones de expertos en la materia, artículos periodísticos...

Esta combinación de enfoques, al fin y al cabo, nos ofrece una profunda comprensión del tema elegido, garantizando la rigurosidad de este trabajo. Sin embargo, se han encontrado una serie de desafíos para encontrar información actualizada y relevante, especialmente debido a que esta área temática está en constante evolución y aún no profundamente investigada.

7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

7.1. Indicadores de la falta de operatividad de la PESC

En el análisis que realizaremos a continuación, examinaremos tres diferentes **indicadores** que nos permitirán comprender el porqué de la **falta de operatividad del proceso decisorio basado en la unanimidad** en el ámbito de la PESC. Para ello, nos enfocaremos en tres aspectos clave que revelan esta falta de eficiencia y agilidad en la UE.

En primer lugar, abordaremos la **frecuencia de bloqueos por parte de determinados países**. Nos centraremos en el ascenso al poder de movimientos populistas de derecha radical en algunos Estados miembros, los cuales han generado obstáculos significativos. En este sentido, analizaremos casos concretos de bloqueos en la PESC, destacando los ejercicios del derecho a veto por parte del gobierno de Viktor Orbán en Hungría. Estos casos específicos ejemplifican cómo las divergencias de intereses y los desacuerdos han frustrado la capacidad de la UE para actuar de manera colectiva. Además, ilustran cómo la voluntad de unos pocos prevalece sobre la de la mayoría, impidiendo la adopción de medidas y políticas consensuadas.

Por otro lado, abordaremos el **factor del tiempo en la toma de decisiones**. El sistema de unanimidad ha demostrado generar retrasos significativos en asuntos clave de la política exterior de la UE. La falta de consenso debido a dichos bloqueos genera una demora considerable en la posibilidad de alcanzar acuerdos en la PESC en áreas como la adopción de sanciones, la promoción de derechos humanos y la acción en áreas estratégicas. A lo largo de los años se han registrado diversos casos en los que las negociaciones se ha prolongado durante meses, dificultando la consecución de los objetivos de la UE en este ámbito. Además, esta falta de eficiencia plantea verdaderos interrogantes sobre la capacidad de la Unión para actuar de manera colectiva y alcanzar acuerdos en tiempo oportuno, poniendo en entredicho su capacidad de respuesta y su influencia en el ámbito internacional.

Por último, se analizará la **flexibilidad y adaptabilidad de la UE frente a nuevos desafíos internacionales**. La unanimidad, al fin y al cabo, limita la capacidad de rapidez en las respuestas de la política exterior ante situaciones emergentes y cambiantes. Se mencionará el caso de la guerra en Ucrania específicamente, ya que la necesidad de obtener unanimidad ha obstaculizado la adopción de medidas contundentes y la respuesta inmediata de la UE.

7.1.1. Frecuencia de bloqueos en el proceso decisorio

El principio de unanimidad, el cual otorga a cada país el derecho de veto, ha generado numerosos bloqueos de ciertos Estados miembros en la toma de decisiones de la política exterior de la Unión. De hecho, los datos más recientes revelan que durante los últimos años (entre 2016 y 2022) se han registrado un total de **30 casos de vetos individuales, amenazas de veto e incluso retrasos en el contexto de la PESC** (Wessel & Szép, 2022). Esta situación, como es de esperar, evidencia los desafíos y obstáculos que el principio de unanimidad genera, limitando la postura común y la actuación efectiva de la UE como actor global.

Debido a que tan solo país, de manera individual, puede frustrar la acción colectiva, la política exterior de la UE a menudo es ineficaz. En palabras del Alto Representante de la UE, Josep Borrell (2020), “en política exterior muchas de nuestras decisiones son de

naturaleza binaria: se reconoce a un gobierno o no, se lanza una operación de gestión de crisis o no. Y esto lleva a muchos bloqueos y parálisis” (párr. 8). Asimismo, el crecimiento del **euroescepticismo** supone una **actitud más propensa a bloquear decisiones** (Schuette, 2019).

Un estudio solicitado por la Comisión de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, y realizado por Wessel y Szép (2022), identifica algunas de las **principales causas de los frecuentes bloqueos en la PESC**. En primer lugar, algunos Estados miembros no comparten valores esenciales que otros sí, algo que se evidencia en temas como los **derechos LGBT+**. En segundo lugar, es común que algunos miembros del Consejo esperen hasta el **último momento para bloquear una decisión**, a pesar de haber tenido la oportunidad de expresar sus posibles desacuerdos tras participar activamente en la formulación de las actividades de la PESC. Y, en tercer lugar, se menciona que, para ciertos gobiernos, priman los **intereses de convencer a su electorado local o satisfacer las expectativas de potencias extranjeras como Rusia o China**, sin considerar necesariamente las opiniones de las instituciones de la UE y otros Estados miembros sobre los posibles vetos.

Además, una comunicación de la Comisión Europea (2018) al Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Consejo sostiene que todas las situaciones de bloqueo **no se dan realmente por diferencias irreconciliables en los intereses a largo plazo**. En cambio, esto ocurre más bien por razones que no siempre están relacionadas con el asunto en discusión, lo que desalienta en todo momento la búsqueda de compromisos constructivos. También se destaca que, pese a **lograr soluciones para acabar con los bloqueos**, estas **tuvieron un precio** en la mayoría de casos. Por ello, el inadecuado uso del "derecho de veto" divide y debilita la influencia y cohesión de la UE.

7.1.1.1 Países obstaculizadores en la toma de decisiones de la PESC

En el contexto de la política exterior de la Unión Europea, resulta relevante analizar qué países son los que recurrentemente obstaculizan la dinámica de toma de decisiones, debido a sus implicaciones significativas en la efectividad y cohesión de la PESC. En este

sentido, uno de los aspectos que merece especial atención es la aparición de nuevos actores políticos en Europa y su ascenso al poder en diferentes países.

En los últimos años, hemos sido testigos de un cambio significativo en el panorama político europeo, con la **consolidación de movimientos populistas de derecha radical** en varios países de la UE. A pesar de no haber alcanzado las expectativas en las elecciones al Parlamento Europeo, estos partidos políticos sí han logrado ejercer una influencia notable a nivel nacional (Rivera Escartin, 2020). Se caracterizan principalmente por la división de la sociedad en dos grupos antagónicos: *pure people* y la élite corrupta, además de la crítica a los elementos centrales del constitucionalismo y protecciones liberales de individuos y minorías que impiden que las mayorías hagan cumplir su voluntad (Dyduch & Müller, 2021).

Es más, podemos incluso mencionar que los populistas de derechas tienden a mantener una **actitud escéptica hacia el multilateralismo y los principios fundamentales del derecho internacional, así como hacia los derechos humanos y la buena gobernanza**. Estos elementos son esenciales para el orden internacional liberal y, más específicamente, forman la parte central de la identidad de la UE como actor en el ámbito internacional (Manners 2002, como se citó en Dyduch & Müller, 2021). Toda esta situación plantea grandes interrogantes sobre el compromiso de los partidos populistas en el gobierno con las posiciones tradicionales de política exterior y los logros previos de europeización, lo que sin duda puede incrementar la tensión entre los ministerios de relaciones exteriores nacionales y las instituciones de la UE (Dyduch & Müller, 2021).

En países como **Polonia, Hungría, Italia y Austria**, los partidos populistas han ocupado o actualmente ocupan importantes cargos en los gobiernos. De esta manera, la posición que ostentan les brinda la oportunidad de bloquear todas aquellas decisiones consensuadas en el Consejo Europeo y Consejo, debido a su derecho de veto. Por ello, podemos llegar a considerar a la formación de gobiernos con la participación de partidos populistas un indicio de un posible debilitamiento de la PESC. Esta situación, por tanto, apunta hacia una **tendencia de deseuropeización en la política exterior de la UE**, lo que implica que los gobiernos nacionales buscan eliminar cualquier restricción impuesta

por la UE en la PESC. Como resultado, se produce un alejamiento gradual de los principios y objetivos compartidos en materia de política exterior (Rivera Escartin, 2020).

Por otro lado, también cabe destacar que estos gobiernos suelen organizarse en agrupaciones informales de Estados miembros que comparten ideas afines. Estas agrupaciones pueden variar en su grado de institucionalización, desde el caso del Grupo de Visegrado (V4), que cuenta con una estructura más formal, hasta coaliciones ad hoc de Estados miembros que buscan coordinarse solo en temas específicos (Aggestam & Johansson, 2017; como se citó en Rivera Escartin, 2020).

Centrándonos en los países que conforman el **Grupo de Visegrado**, estos han planteado importantes desafíos a la UE, especialmente al **oponerse a su política migratoria**. Es común, además, que estos gobiernos, encabezados por líderes como Víktor Orbán en Hungría (quien sostiene que el verdadero enemigo está en Bruselas, no en Moscú), Andrzej Duda en Polonia (quien describe a la UE como un club imaginario sin apenas importancia), y el presidente checo Zeman (quien intentó impulsar un referéndum en 2016 similar al Brexit), expresen su escepticismo hacia la UE, adoptando posturas que cuestionan y desafían a las instituciones de Bruselas (Gayo Macías, 2019).

Si bien la mayoría de los ciudadanos en Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia siguen siendo proeuropeos, los partidos que gobiernan en sus respectivos países han sido objeto de críticas por sus políticas antidemocráticas, destacando a los dos primeros (Gayo Macías, 2019). Al fin y al cabo, esta forma de organización conjunta entre países euroescépticos añade un nuevo nivel de desafío para la PESC. Y es que, al actuar de manera coordinada, fortalecen su capacidad para obstaculizar y bloquear la toma de decisiones en el Consejo Europeo y el Consejo, generando tensiones y dificultades en la búsqueda de consensos y compromisos en la política exterior de la UE.

7.1.1.2 Estudio de casos concretos de bloqueos en la PESC

A lo largo de la historia de la Unión Europea, se han presentado numerosos casos en los que las divergencias de intereses, los desacuerdos en el análisis de la situación o la influencia de actores externos han obstaculizado la capacidad de la UE para actuar de

manera colectiva. Estas situaciones han impedido que la UE despliegue una postura unificada y eficaz en la escena internacional. Por ello, se presentarán a continuación los principales casos en los que la acción conjunta de la UE se ha visto frustrada debido a los constantes bloqueos de determinados Estados miembros.

Si bien mencionábamos previamente que se produjeron 30 casos de bloqueos en la PESC entre 2016 y 2022, es relevante destacar que el **60 % de estos casos están relacionados con Hungría (18)**. El resto, se vinculan a otros Estados miembros entre los que encontramos a Grecia con 4, Chipre, con 2 y República Checa, Italia, Francia, Austria, Malta y Rumanía con 1 cada uno. Asimismo, de estos 30 casos, 21 sí acabaron siendo vetos reales, mientras que hubo 5 retrasos y 3 amenazas de veto. Estos casos se relacionan con declaraciones conjuntas de la PESC (14), sanciones (8) o misiones de la política exterior (2) (Wessel & Szép, 2022).

Es interesante mencionar casos destacados de bloqueo por parte de dichos Estados miembros. Por ejemplo, en junio de 2017, Grecia bloqueó una declaración de la UE en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en China, y también retrasó la imposición de sanciones a Venezuela en respuesta al debilitamiento de la Asamblea Nacional democráticamente elegida. Además, en mayo de 2018, Hungría, República Checa y Rumanía bloquearon la declaración de la UE sobre la reubicación de la embajada de los Estados Unidos a Jerusalén. En febrero de 2019, Italia fue el único país que vetó la declaración conjunta de la UE que reconocía a Guaidó como presidente interino de Venezuela (Koenig, 2022).

Sin embargo, es indispensable agregar a este estudio un análisis más detallado de Hungría y su recurrente uso del veto (18 de un total de 30 en la última década), lo que convierte al gobierno de Viktor Orbán en el principal obstáculo para la toma de decisiones en la PESC.

- **Hungría como principal obstaculizador**

Hungría ha desempeñado un papel destacado como obstaculizador principal de la política exterior de la UE, como se evidencia en todas aquellas acciones y posturas adoptadas por el gobierno de Orbán. Su enfoque de bloquear y diluir decisiones de la UE en temas de

gran relevancia ha llevado a los diplomáticos húngaros en Bruselas a ser reconocidos por desafiar la cultura de cooperación de la UE (Müller & Gazsi, 2023). Es más, tras varios vetos de Hungría en la PESC en la primera mitad de 2021, el comportamiento de este país fue descrito públicamente por el ministro de Asuntos Exteriores alemán como "**contrario al espíritu de la UE**", donde se espera que los países con temas individuales, desarrollen ideas constructivas para resolver problemas (Cseh, 2021). La estrategia adoptada por Hungría es bastante simple: cuando el control fronterizo implica un alto coste económico, se quejan de falta de financiación por parte de la Unión. Sin embargo, cuando la UE les ofrece ayuda específica para dicho control, el gobierno de Orbán critica a Bruselas argumentando que se les está privando del derecho de decidir cómo proteger sus propias fronteras (Tarrósy & Vörös, 2020).

Además, en el caso de la crisis de refugiados, Hungría bloquea deliberadamente las discusiones entre la UE, los países africanos y de la Liga Árabe. Su objetivo parece ser evitar que estas discusiones se lleven a cabo, ya que esto podría resultar en una disminución del número de refugiados que llegan a Europa. Es importante destacar que la postura populista húngara rechaza cualquier forma de migración y cuestiona los aspectos positivos asociados a ella, incluso llegando a abandonar el Pacto Migratorio de la ONU. Y es que, según el ministro de Asuntos Exteriores de Hungría, Péter Szijjártó, su país tiene tolerancia cero con la migración (Tarrósy & Vörös, 2020). Ante esta situación, Estados miembros como Bélgica, Portugal, Italia, España, Francia, Austria, Finlandia, Alemania, Chipre, los Países Bajos y Luxemburgo han expresado críticas a las acciones de Hungría, al ser conscientes de que dichas acciones están dañando la reputación internacional de la Unión Europea. Incluso a pesar de que el gobierno de Orbán resalte la importancia del V4, parece que ya no cuenta con aliados sólidos dentro de la Unión Europea (Lajtai-Szabó, 2018).

Además de la migración, existen otros casos en los que Hungría decidió vetar decisiones comunes de la UE: la intervención militar de Turquía en Siria, la interferencia de China en el Mar de China Meridional y su represión en el movimiento democrático de Hong Kong, o asuntos relacionados con el conflicto en Oriente Medio (Gotev, 2021; como se citó en Müller & Gazsi, 2023). Para demostrar los constantes bloqueos por parte de

Hungría, a continuación, se presenta una tabla con ejemplos concretos por parte del gobierno húngaro y su presidente en la política exterior.

Figura 2

Ejemplos de vetos de Hungría en la política exterior de la UE

| Fecha | Acción de bloqueo |
|------------------------|--|
| Julio 2016 | Declaración de la UE sobre la disputa en el Mar del Sur de China. |
| Febrero 2017 | Renovación del embargo de armas contra Bielorrusia. |
| Marzo 2017 | Declaración de la UE condenando la tortura de abogados en China. |
| Mayo 2018 | Declaración de la UE sobre la reubicación de la Embajada de los EE.UU. en Jerusalén. |
| Febrero 2019 | Declaración de la Cumbre entre la UE y la Liga Árabe debido a una disposición relacionada con la migración. |
| Mayo 2019 | Declaración de la UE en el Consejo de Seguridad de la ONU que critica a Israel. |
| Octubre 2019 | Declaración de la UE sobre la operación de Turquía en Siria. |
| Noviembre 2019 | Declaración de la UE sobre la posición de EE.UU. respecto a los asentamientos israelíes. |
| Abril 2021 | Declaración de la UE sobre la ley de seguridad de China en Hong Kong. |
| Mayo 2022 | Retraso del sexto paquete de sanciones de la UE contra Rusia buscando una exención del embargo de petróleo. |
| Junio 2022 | Amenaza de veto en relación a la inclusión del Cirilo de Moscú en la lista de sanciones de la UE. |
| Septiembre 2022 | Evita el llamamiento conjunto de la UE para designar un relator especial de la ONU sobre violaciones de derechos humanos en Rusia. |

Nota. Elaboración propia a partir de Koenig (2022).

Está claro que partidos populistas como el liderado por Orbán están obstaculizando los esfuerzos de la UE por hablar con una sola voz en el ámbito internacional. Sin embargo,

se llega a la conclusión de que, en Europa, los populistas tienen una capacidad limitada para impulsar cambios sostenibles en política exterior. Su enfoque se centra principalmente en bloquear o resistir las iniciativas de los otros Estados miembros, desempeñando un papel obstructivo, en lugar de ofrecer soluciones o alternativas viables en este ámbito (Balfour, 2016; como se citó en Varga & Buzogány, 2021).

Por otro lado, Katalin Cseh, eurodiputada por el Movimiento Momentum húngaro y vicepresidenta del grupo *Renew Europe*, considera que el veto constante del primer ministro húngaro pone en **evidencia la fragilidad del proceso de toma de decisiones en la política exterior de la Unión Europea** (2021). Además, esta situación ha sido incluso considerada como un regalo para los autócratas de China y Rusia, ya que buscan debilitar a la UE. Ambos países han aprovechado cada vez más a su influencia económica para dividir y controlar a la UE mediante el soborno o la presión sobre los Estados miembros. Un ejemplo de esto es la importante inversión extranjera directa china de la que Hungría, entre otros, ha sido receptora (Cseh, 2021; Orenstein & Kelemen, 2017).

7.1.2. Tiempo en la toma de decisiones

Otro de los indicadores que ponen de manifiesto la inoperancia del sistema de unanimidad en la toma de decisiones de la Unión Europea es el tiempo que se requiere para llegar a un consenso entre todos los Estados miembros. El proceso basado en la unanimidad ha resultado en **retrasos y dilución de cuestiones importantes en materia de política exterior**, lo que demuestra que la Unión Europea enfrenta de manera frecuente dificultades para tomar decisiones operativas en el ámbito de la PESC (Comisión Europea, 2018).

Estos retrasos son **causados por la diversidad de visiones, estrategias e intereses de cada uno de los Estados miembros**, algo que dificulta aún más la regla de unanimidad. Como resultado, las decisiones adoptadas suelen ser compromisos mínimos que carecen de la fuerza necesaria para lograr los objetivos previstos. En otras palabras, la UE no logra llegar a acuerdos que verdaderamente satisfagan a todos los Estados miembros, sino que el enfoque de la PESC parece centrarse tan solo en evitar generar un rechazo lo bastante

significativo como para provocar el veto de cualquier país (Gil Iglesias, 2021; Núñez Villaverde, 2023).

La adopción de sanciones por parte de la UE, la promoción de los derechos humanos o la acción en áreas de interés estratégico para la UE son algunos de los ejemplos que muestran como la UE ha sufrido y sufre las consecuencias de este sistema ineficiente. En los últimos años, la Unión Europea ha enfrentado obstáculos en la promoción de los derechos humanos debido a la interferencia de algunos Estados miembros, retrasando así las posiciones adoptadas. Es importante destacar que estas acciones no estaban relacionadas directamente con los derechos humanos, sino que se basaban en otras consideraciones. Asimismo, estos incidentes claramente han debilitado la capacidad de la Unión para fomentar el respeto de los derechos humanos a nivel internacional, disminuyendo su credibilidad y dificultando el cumplimiento de sus objetivos en esta área (Comisión Europea, 2018). Por ejemplo,

En septiembre de 2017, un Estado miembro retrasó considerablemente la aprobación del plan de trabajo estratégico de la UE para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Declaración de la UE al amparo del punto 4 por un problema específico con un Estado tercero [...]. En febrero de 2018, una serie de objeciones aisladas por parte de un reducido número de Estados miembros retrasó sustancialmente y, en última instancia, obligó a todos los demás a aceptar que se restase vigor a la adopción de las prioridades anuales de la UE en materia de derechos humanos en los foros de las Naciones Unidas. (Comisión Europea, 2018, p. 6)

Otro ejemplo destacado de retraso en la adopción de decisiones importantes debido a la necesidad de consenso se produjo en septiembre de 2020 con Chipre. En esa ocasión, este Estado miembro, uno de los que más obstaculizan la política exterior, demoró por aproximadamente tres semanas la adopción de sanciones contra Bielorrusia después de sus elecciones fraudulentas. Los representantes chipriotas exigían la imposición de sanciones a Turquía como condición previa para aceptar las anteriores medidas, lo cual resultaba en una protección indirecta al régimen de Lukashenko frente a las consecuencias de su comportamiento antidemocrático y opresivo (Koenig, 2022; Barigazzi, 2020).

La adopción de sanciones contra unos 40 funcionarios bielorrusos fue finalmente lograda, pero Chipre desempeñó un papel crucial al asegurar que la UE tomara medidas en relación con las exploraciones petrolíferas y gasísticas de Turquía en aguas chipriotas. Esta acción de bloqueo ha llevado a los Estados miembros a adoptar una postura más firme hacia Ankara. Y es que, según la presidenta de la Comisión, la UE está dispuesta a utilizar todas las herramientas que se encuentren su disposición en caso de que las violaciones del derecho internacional y las acciones unilaterales se mantengan. Asimismo, Charles Michel, presidente del Consejo Europeo ha subrayado la importancia de alcanzar un acuerdo en esta situación desafiante para la PESC, para así demostrar la fortaleza y credibilidad de la UE en el panorama internacional (Alarcón, 2020; Cook, 2020).

Otro de los casos que demuestran los retrasos provocados por la unanimidad en la política exterior es el control del embargo de armas a Libia en el lanzamiento de la Operación de vigilancia naval IRINI. En febrero de 2020, Austria y Hungría, dos países que carecen de armadas, bloquearon esta operación, la cual contaba con el respaldo de todos los demás Estados miembros (Borrell, 2020; Ruiz Devesa, 2021). Esta situación generó la frustración del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, quien expresó su descontento durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, al preguntarse: **“¿qué lógica tiene que un país que en cualquier caso no participaría en la operación naval porque carece de marina, impida a los otros 26 avanzar?”** (Borrell, 2020, párr. 11). Si bien el bloqueo consiguió superarse el 26 de marzo de 2020, es evidente que este sistema de unanimidad retrasa y dificulta la capacidad de la Unión Europea para tomar decisiones rápidas y efectivas, incluso cuando se trata de asuntos cruciales en el ámbito de la PESC (Ruiz Devesa, 2021).

7.1.3. Flexibilidad y adaptabilidad de la UE frente a nuevos desafíos

Mangas Martín y Liñán Noguerras, autores del libro *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, describen a la PESC como “ambiciosa en su denominación y poco acabada aún en cuanto a su alcance” (2016, p. 938). En la misma línea, Borrell (2020) destaca la **necesidad de “ser capaces de tomar decisiones colectivas, sobre temas espinosos, en tiempo real”** (párr. 7). Y es que, la falta de una estructura sólida y de mecanismos eficientes de toma de decisiones de la PESC limita la capacidad de la UE para abordar de

manera efectiva los desafíos emergentes en el ámbito internacional. Al fin y al cabo, la necesidad de **unanidad restringe una respuesta rápida y eficiente por parte de la UE**, tanto en la adopción de nuevas posturas como en la implementación de estrategias ya acordadas previamente (Comisión Europea, 2018).

La **guerra en Ucrania** es uno de los ejemplos que mejor demuestra lo perjudicial que puede llegar a ser el requisito de unanimidad en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la capacidad de actuación de la UE (Koenig, 2022). Hungría se ha convertido en un factor determinante que obstaculiza el endurecimiento de las sanciones contra Rusia. En repetidas ocasiones, su postura favorable hacia Rusia e incluso China ha impedido que la UE alcance la unanimidad en sus declaraciones conjuntas sobre Moscú y Pekín (Moens, Barigazzi, & Kijewski, 2023). De esta manera, el **gobierno húngaro ha expresado de manera constante su desacuerdo con las sanciones impuestas a Rusia**, al considerar que medidas no han logrado debilitar a dicho país, sino que presentan riesgos de dañar la economía europea (Than, 2023).

En abril de 2022, Orbán advirtió que ampliar las sanciones para incluir los sectores del petróleo y el gas era una “línea roja”, un límite que no debía cruzarse. El primer ministro amenazó así con bloquear y retrasar la aprobación del paquete de sanciones. Según sus palabras, interrumpir las importaciones rusas tendría consecuencias perjudiciales y “mataría a Hungría” (Moens & Weise, 2022). Por otro lado, este país también se opuso firmemente a la inclusión del Cirilo de Moscú de la Iglesia Ortodoxa en la lista de “personas non gratas” de la UE. Ya en septiembre, Hungría volvió a ejercer su influencia al forzar a la UE a eliminar de la lista a tres oligarcas rusos, así como también bloqueó el llamamiento conjunto de la UE para designar un relator especial de la ONU sobre violaciones de derechos humanos en Rusia (Koenig, 2022).

Los ejemplos citados anteriormente resaltan la **estrecha relación entre Orbán y Putin**, lo cual **ha generado preocupación dentro de la Unión Europea**. Como respuesta a esta inquietud, este 31 de mayo, el Parlamento Europeo emitió un documento en el que se pone de manifiesto el riesgo de una violación grave del Estado de Derecho por parte de Hungría. Además, **se cuestiona la capacidad del gobierno húngaro para enfrentar la presidencia del Consejo de la UE en la segunda mitad de 2024**. La inmensa mayoría del Parlamento Europeo expresó su preocupación de que Orbán, durante su mandato al

frente de la UE, pueda socavar la posición europea con respecto a Ucrania e imponer su propia agenda política, en lugar de representar adecuadamente los intereses y valores de la UE. Debido a toda esta situación, la Eurocámara exigió al Consejo de la UE a encontrar soluciones rápidas y efectivas para abordar esta problemática (Gómez, 2023).

En definitiva, estos ejemplos claramente ilustran la incapacidad de la UE para adoptar una voz única y coherente en el panorama internacional frente a nuevos desafíos en este ámbito. Al fin y al cabo, la postura obstaculizadora de países como Hungría junto con el requisito de la unanimidad, han demostrado ser un impedimento para que la UE pueda ajustar de manera oportuna y eficiente sus políticas frente a nuevas situaciones o crisis emergentes; tal y como lo hemos visto en el contexto de la guerra en Ucrania. Esta falta de flexibilidad, sin ninguna duda, limita la operatividad del sistema y plantea, de nuevo, la necesidad de revisar el proceso decisorio en la UE.

7.2. La necesidad de un cambio en la toma de decisiones de la PESC

Si bien se resaltan todas aquellas “deficiencias y hasta la ineficacia del sistema de la PESC en la UE [...] es igual de común la apreciación sobre su necesidad, lo que mantiene a la PESC entre las prioridades de la construcción europea” (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016, p. 939). Por ello, será imprescindible continuar impulsando medidas que permitan superar todos aquellos obstáculos y desafíos a los que se enfrenta la PESC. Reforzar el proceso decisorio, por tanto, será fundamental para aumentar la eficacia de la política exterior de la UE.

Asimismo, Borrell (2023) sostiene que, **en una UE ampliada, es fundamental reducir el uso de la unanimidad para conseguir una mayor capacidad de actuación.** Y es que, a medida que la Unión Europea se expande y da entrada a más Estados miembros, aumenta el riesgo de que el requisito de unanimidad llegue a paralizar la toma de decisiones. Como respuesta a esta situación, la UE ha extendido progresivamente el uso de la votación por mayoría a otras áreas políticas; algo que no ocurre en el ámbito de la PESC (Schuette, 2019).

La regla de la unanimidad en la PESC se ha convertido en una seria amenaza para la UE, ya que este requisito supone una clara desventaja para enfrentar los desafíos de la geopolítica mundial. Además, este sistema expone las vulnerabilidades de la Unión, especialmente cuando los **líderes autoritarios utilizan su poder de veto como una herramienta de obstrucción**. En consecuencia, los **perpetradores de violaciones de derechos humanos pueden actuar impunemente**, dado que el veto de un único Estado miembro es suficiente para silenciar a toda la Unión. Esto abre la puerta a que proyectos de inversión financiados por Rusia y China, los cuales cuentan con una transparencia cuestionable, socaven el prestigio mundial de la UE (Cseh, 2021).

Según Josep Borrell (2020), **“la credibilidad de nuestras decisiones dependerá en gran medida de la manera que las tomemos”** (párr. 14). De esta manera, será fundamental replantearse los mecanismos vigentes en la toma de decisiones de la UE, especialmente en el ámbito de la PESC. Por lo tanto, a continuación se presentarán diversas alternativas al proceso decisorio actual, las cuales permitirán a la Unión actuar de manera más ágil, flexible y rápida. Estas alternativas buscarán garantizar, además, una mayor operatividad, capacidad de respuesta de la UE y adaptación a un entorno global en constante transformación.

Sin embargo, Schuette (2019) advierte que la UE debe tratar con cuidado y consideración la abolición de la unanimidad. Si bien está claro que esta es un obstáculo para el buen funcionamiento de la PESC, acabar con ella implicaría importantes cambios la percepción tanto del estatus soberano de los Estados miembros como de la propia Unión. Por ello, es esencial evaluar todos aquellos impactos e implicaciones de tal medida antes de proceder hacia una reforma en el sistema de toma de decisiones de la UE.

7.3. Alternativas al proceso decisorio basado en la unanimidad

Existen diversas alternativas al proceso de unanimidad en la toma de decisiones incluyendo la **mayoría cualificada, la abstención constructiva y la cooperación reforzada**. Aunque algunos de estos enfoques ya están establecidos en los Tratados, su utilización ha sido escasa hasta el momento. Sin embargo, se presentan como las principales propuestas para abordar los desafíos y obstáculos inherentes a la unanimidad,

con el objetivo de mejorar la eficiencia y flexibilidad en la toma de decisiones en el ámbito de la PESC. Además, más adelante se expondrán también las diversas opiniones de personajes relevantes, instituciones de la UE y Estados miembros con respecto a esta crucial cuestión.

7.3.1. Mayoría cualificada

En cuanto a la **mayoría cualificada**, es importante destacar que actualmente abarca cerca del **90% de la legislación de la UE** (Schuette, 2019), **excluyendo la PESC**. Surge entonces el interrogante de cómo alcanzar la mayoría cualificada en este ámbito. Para ello, se plantean dos posibilidades: hacer uso de las cláusulas pasarelas ya existentes o llevar a cabo una modificación de los Tratados.

El camino más rápido para alcanzar la mayoría cualificada en la PESC es a través de las **cláusulas pasarelas recogidas en el artículo 31 del TUE**. En el apartado 2 se establecen casos específicos en los que se puede hacer uso de la mayoría cualificada: la definición de la posición de la UE basada en sus intereses y objetivos, las propuestas del Alto Representante, la aplicación de decisiones previas y el nombramiento de representantes especiales. Sin embargo, **el apartado 3**, introducido en el Tratado de Lisboa, es **crucial para eliminar la unanimidad en aspectos clave de la PESC**. Esta cláusula pasarela especial permite al Consejo Europeo decidir de manera unánime que el Consejo adopte decisiones por mayoría cualificada en otros ámbitos de la PESC (Latici, 2021).

Al mencionar el apartado 3, se evidencia que los Estados miembros ya habían previsto en Lisboa la necesidad de que el Consejo adoptase decisiones por mayoría cualificada, con el fin de fortalecer la capacidad de la UE como actor geopolítico eficaz. Sin embargo, existen **dos limitaciones claras a considerar**. En primer lugar, estas decisiones no se aplicarían al **ámbito de la seguridad y defensa**. En segundo lugar, se establece un **freno de emergencia** que permite a cualquier Estado oponerse a la adopción de decisiones por mayoría cualificada por razones de política nacional. En este caso, el Alto Representante tratará de resolver la situación o el Consejo podrá, por mayoría cualificada, solicitar al Consejo Europeo que tome una decisión por unanimidad (Comisión Europea, 2018; Koenig, 2022).

La cláusula pasarela de la PESC no se ha utilizado hasta el momento, principalmente porque requiere dicha unanimidad. Esta realidad refuerza el hecho de que la toma de decisiones en la PESC y, hasta su modificación, continúan siendo un asunto exclusivo de los Estados miembros. Este hecho llevó a Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea entre 2014 y 2019, a referirse a las cláusulas pasarelas como los “**tesoros perdidos**” de la UE, destacando así su potencial no aprovechado (Latici, 2021).

Teniendo en cuenta toda esta situación, puede ser entonces necesario plantearse la opción de **reformar de los Tratados**. Este debate se reabrió tras un comunicado de Alemania, España, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, quienes tras la Conferencia de Europa demostraron apoyar la reforma. Francia también se mostró a favor de manera informal. Es más, el **Parlamento Europeo adoptó una resolución** el 9 de junio de **2022** con 355 votos a favor, 154 en contra y 48 abstenciones **en la que se llamó a la revisión de los Tratados**. Una de las principales razones de ello era la necesidad de fortalecer a la Unión, ofreciéndole la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada (Wessel & Szép, 2022).

En la resolución del Parlamento Europeo se presentaron **dos propuestas de enmiendas**. La primera sugiere la **posibilidad de imponer sanciones económicas y financieras a terceros por mayoría cualificada**, modificando así de artículo 29 del TUE. La segunda enmienda busca **modificar la cláusula pasarela general**, establecida en el artículo 48(7) y propone **reemplazar la unanimidad por una mayoría ampliada o supercualificada**. Bajo esta propuesta, se requeriría el acuerdo del 72% de los Estados miembros, o sea, al menos 20 países en lugar de 15, que representen al menos el 65% de la población (Koenig, 2022). Además, el Alto Representante, Josep Borrell (2023), sugirió la posibilidad de avanzar hacia una “super mayoría cualificada” con 27 menos dos o tres, sobre todo para **evitar el constante bloqueo de uno o dos Estados miembros**.

Sin embargo, está claro que este enfoque enfrenta obstáculos significativos y resulta ser un proceso lento y complicado. La aplicación del procedimiento de revisión simplificado no sería viable para la PESC, lo que implicaría la necesidad de recurrir **al procedimiento de revisión ordinario**. Aunque tanto el Parlamento como la Comisión respaldan la revisión de Tratados, parece que el **Consejo está dividido**, lo que podría prolongar este

proceso durante años (Koenig, 2022). Además, incluso el mínimo cambio en un Tratado “debe aprobarse por unanimidad no solo en el Consejo, sino que tienen que ser ratificados por los respectivos parlamentos nacionales por lo que en la práctica las modificaciones de los tratados deben enfrentarse a 54 vetos” (Gil Iglesias, 2021, párr. 11).

7.3.1.1. Principales ventajas e inconvenientes de la mayoría cualificada

La mayoría cualificada se presenta como la alternativa más deseada al proceso de unanimidad en la toma de decisiones de la PESC. Por ello, es importante analizar detenidamente las ventajas e inconvenientes que conllevaría este cambio. Este enfoque tiene como objetivo principal agilizar y mejorar la eficiencia en el proceso decisorio de la política exterior de la UE, al reducir la influencia de terceros países y fortalecer a la UE como actor internacional. Además, busca fomentar una perspectiva europea conjunta, que beneficie tanto a los Estados más grandes como a los pequeños. Sin embargo, también se plantean desafíos significativos, como la cuestión de la legitimidad interna de la Unión, la protección de los intereses nacionales de los países más pequeños o la credibilidad externa de la UE. A continuación, se examinarán detalladamente todos estos aspectos con el fin de obtener visión completa y enriquecedora del tema en cuestión.

La transición del sistema de unanimidad a la mayoría cualificada ofrece **importantes beneficios para la Unión Europea**. En primer lugar, brindaría la capacidad de **actuar con mayor rapidez frente a los desafíos**, sin depender del acuerdo unánime de todos los Estados miembros. Esto, a su vez, fortalecería la eficacia de la UE como actor internacional y aumentaría la influencia del Alto Representante de la UE. Además, en la actualidad, se observa una menor disposición de los Estados miembros de la UE para buscar compromisos en temas de la PESC debido a sus desacuerdos en temáticas como la crisis migratoria y el Estado de Derecho o incluso las diferentes prioridades estratégicas del Sur y Este. Esta situación ha provocado que la PESC sea lenta o incluso inexistente. Por lo tanto, la adopción de la mayoría cualificada se presenta como un **claro incentivo para buscar consensos y tomar decisiones desde una perspectiva europea conjunta**, evitando así el proceso fragmentado de 27 decisiones nacionales a nivel nacional (Latici, 2021; Nováky, 2021).

Por otro lado, el sistema basado en la mayoría cualificada abordaría uno de los principales obstáculos de la PESC: la **influencia de terceros países en los bloqueos de determinados Estados miembros**, especialmente debido a sus estrechas relaciones económicas y políticas. Al eliminar la posibilidad de que un Estado actúe como un "caballo de Troya" en el Consejo, vetando propuestas o declaraciones conjuntas de la Unión, se fortalecería la autonomía de la UE en la toma de decisiones. Es más, todos aquellos Estados miembros que han vetado o retrasado propuestas de la PESC **ya no se verían obligado a tomar la difícil decisión entre mostrar solidaridad con sus socios de la UE o preservar sus relaciones con terceros países**. Además, se reducirían las posibilidades de que dichos Estados miembros sean objeto de señalamientos públicos, lo que contribuiría a reducir las tensiones políticas entre los miembros de la UE en materia de política exterior (Nováky, 2021).

Asimismo, es importante tener en cuenta que **los Estados miembros más pequeños también se verían beneficiados** en gran medida con la implementación de la mayoría cualificada en la PESC. Debido a las deficiencias existentes causadas por la unanimidad, las coaliciones fuera del marco de la UE, como los foros multilaterales, se presentan como una alternativa cada vez más habitual a la PESC. Un ejemplo destacado es el grupo E3, compuesto por Francia, Alemania y el Reino Unido, que ha adquirido relevancia tras el Brexit y podría influir en la orientación general de la política exterior europea, alejándola de la UE. En este sentido, la adopción de la votación por mayoría cualificada en la PESC sería una medida para mitigar este riesgo para los países más pequeños, al reducir los incentivos de los Estados más grandes para tomar decisiones independientes de la PESC y asegurar así una mayor cohesión en la toma de decisiones de la UE (Nováky, 2021). De esta manera, los países más pequeños podrían aprovechar esta oportunidad para **presentar propuestas y formar coaliciones en torno a ellas**. Este cambio, al fin y al cabo, no solo aumentaría la influencia de los Estados más pequeños, sino también fortalecería el papel de Bruselas y fomentaría una mayor cultura estratégica compartida (Latici, 2021).

Si bien el *policy brief* de Nováky (2021) sostiene que los beneficios de extender la votación por mayoría cualificada a la PESC superan los costes para los Estados miembros, es indispensable tener en cuenta también cuáles son los **inconvenientes** asociados a esta

propuesta. En primer lugar, la implementación de la votación por mayoría cualificada en la PESC puede plantear desafíos si no hay un sentido compartido de propósito y comunidad entre los Estados miembros. Esto **podría debilitar la legitimidad interna de la Unión Europea**, generando divisiones o incluso socavando la unidad del bloque europeo (Latici, 2021). Un ejemplo de ello es lo ocurrido en 2015, cuando se distribuyeron 120.0000 solicitantes de asilo por Europa, procedentes de Grecia e Italia. Esta decisión fue adoptada por mayoría cualificada pese a ir en contra de la voluntad de Hungría, Rumanía, Eslovaquia y República Checa, lo que generó tensiones y afectó a la armonía entre los Estados miembros (Schuette, 2019).

Siguiendo con lo anterior, es importante tener en cuenta que la legitimidad de una decisión dependerá de dos condiciones: que los intereses nacionales de todos los Estados miembros estén en gran medida alineados, para asegurar que la minoría pueda aceptar la decisión adoptada por mayoría, y que los intereses más relevantes estén debidamente protegidos, principalmente para garantizar que la mayoría no ignore los intereses fundamentales de la minoría. En última instancia, las diferencias entre los Estados miembros más grandes (algunos tienen un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU) y más pequeños, especialmente en términos de poder y capacidad, refuerzan este argumento (Schuette, 2019).

Por último, es importante destacar que la **eliminación del poder de veto de los Estados más pequeños implicaría la pérdida la “póliza de seguro” o “freno de emergencia” que estos ostentaban para así proteger sus intereses nacionales**. Esta situación, sin duda, genera temor y resistencia al cambio por parte de estos países (Latici, 2021). Además, cualquier modificación en el proceso de toma de decisiones podría afectar tanto el sentido de pertenencia de los Estados miembros como la **credibilidad de la Unión ante terceros países** (Pomorska & Wessel, 2021), además de debilitar la fuerza de la UE en el mundo (Kuusic, 2019, como se citó en Latici, 2021). Por ejemplo, resultaría difícil concebir una política sobre Rusia sin la participación de los países bálticos, o también una política hacia Cuba sin la implicación de España (Pomorska & Wessel, 2021).

Ante los desafíos que puede traer consigo la extensión de la votación por mayoría, es fundamental explorar posibles soluciones para abordar dichos inconvenientes. En este

contexto, resulta crucial considerar la base de la legitimidad democrática de la Unión Europea en la PESC: el derecho de veto que todos los Estados miembros poseen. Por ello, ante la posible implementación de la votación por mayoría cualificada en el proceso de toma de decisiones, se podría proponer un **mayor control por parte del Parlamento Europeo**. Esto permitiría asegurar una mayor y mejor representación de los Estados miembros, especialmente aquellos de menor tamaño, otorgándoles la posibilidad de hacer valer sus posturas y, de esta manera, brindar una mayor legitimidad a la política exterior de la UE. Asimismo, para preservar la credibilidad externa de la Unión, es esencial establecer **mecanismos efectivos que aseguren la implementación de las políticas adoptadas por mayoría cualificada por parte de los Estados miembros** (Bendiek, Kempin & von Ondarza, 2018, como se mencionó en Latici, 2021).

7.3.2. Otras alternativas

Por otro lado, la alternativa a la unanimidad que genera menos controversia entre los Estados miembros es la **abstención constructiva** (artículo 31 TUE). Bajo esta opción, los países que no deseen implementar una decisión adoptada por el Consejo, se podrán abstener emitiendo una declaración formal. Al hacerlo, aceptan que decisión sea vinculante para la Unión en beneficio de la “solidaridad mutua” hacia el resto de Estados. Se dice que se crea un "pacto de no agresión" entre los Estados que se abstienen y los que quedan vinculados por la decisión adoptada, lo que puede fomentar la cooperación y la acción común. No obstante, **esta herramienta no resulta efectiva cuando uno o varios Estados miembros la utilizan por y para sus intereses estratégicos o económicos** (Koenig, 2022; Corres, 2002).

Hasta el momento, la abstención constructiva tan solo se ha utilizado en dos ocasiones. En primer caso fue la abstención de Chipre en 2008 ante la creación de la misión civil EULEX Kosovo. El segundo ejemplo, más reciente, se refiere al Fondo Europeo para la Paz, el cual proporciona ayuda militar letal y no letal a Ucrania. Irlanda, Austria y Malta se abstuvieron constructivamente en relación con la ayuda letal (Koenig, 2022).

La última alternativa planteada a la unanimidad es la **cooperación reforzada**, la cual consiste en agrupación de Estados que desean avanzar hacia una mayor integración en cualquier ámbito de la UE. Su objetivo principal es salvaguardar los valores e intereses de la UE en su conjunto, respetando los principios y objetivos de la PESC. Los Estados miembros pueden solicitar este tipo de cooperación al Consejo, que otorgará la autorización por mayoría cualificada. Posteriormente, el Alto Representante de la UE informará al Parlamento y al Consejo sobre la implementación de la cooperación reforzada. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 23 del TUE, cualquier país tiene la posibilidad de pedir que el Consejo emita una decisión por unanimidad en relación a esta cuestión. Eso implica que, a pesar de todo, se conserva el derecho de veto (Unión Europea, s.f.).

7.3.3. Opiniones de personajes relevantes, países e instituciones de la Unión

El debate de la unanimidad se ha producido en la mayoría de las instituciones de la Unión Europea y prácticamente todos los altos cargos de la UE han expresado públicamente sus opiniones sobre este proceso decisorio. Asimismo, ciertos Estados miembros han decidido manifestar su posición al respecto. Y es que, si bien hay quienes se pronuncian a favor de la abolición de la unanimidad, también nos encontramos con posturas más matizadas entre los actores involucrados, lo que refleja la complejidad de la cuestión.

Además de los 30 vetos individuales, amenazas de veto o retrasos en la PESC (ya mencionados anteriormente), también podemos mencionar que, en la última década (entre 2013 y 2022) se han producido **25 llamamientos políticos para cambiar el sistema de toma de decisiones en la PESC**, evitando de tal manera los bloqueos y el estancamiento del proceso decisorio (Wessel & Szép, 2022).

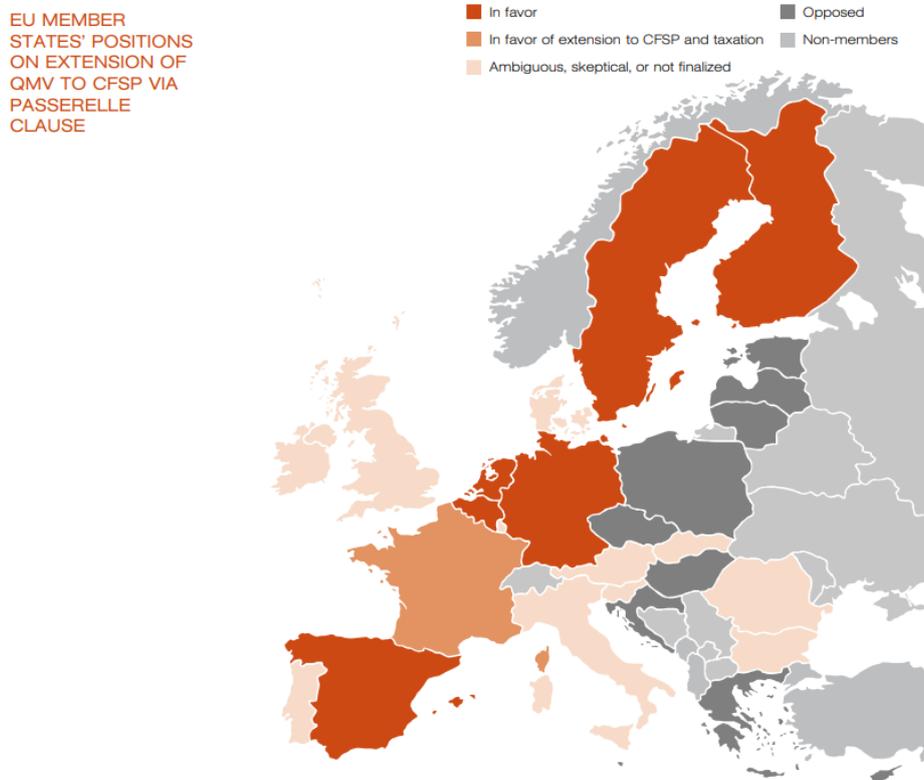
El **Alto Representante de la Unión Europea**, Josep Borrell (2023), aboga por la utilización de la **abstención constructiva y la mayoría cualificada** para así agilizar el proceso de toma de decisiones. El también vicepresidente de la Comisión, argumenta que este cambio es especialmente necesario en situaciones en las que exista división entre los Estados miembros, ya que la regla de la unanimidad tiene a generar retrasos y la parálisis en el ámbito de la política exterior.

La **Comisión Europea** (2018) propuso la implementación de un **régimen de sanciones mediante la votación por mayoría cualificada**, evitando así depender exclusivamente de la unanimidad. El objetivo principal de la propuesta era el de fortalecer la capacidad de la UE para tomar acciones decisivas y participar en esfuerzos internacionales para enfrentar todas aquellas violaciones graves del Derecho internacional. Esta visión fue respaldada por su presidenta **Ursula von der Leyen**, quien abordó esta cuestión en el Discurso sobre el estado de la Unión de 2020. En sus propias palabras, al dirigirse a los Estados miembros que argumentaban que Europa era lenta: “les respondo que sean valientes y pasen de una vez a la votación por mayoría cualificada, al menos en lo relativo a los **derechos humanos y a la aplicación de sanciones**” (von der Leyen, 2020, p.17).

En respuesta a la propuesta de la Comisión en 2018, los **Estados miembros también expresaron su posición ante la posible implementación de la mayoría cualificada** en la PESC. En aquel momento, tan solo siete Estados miembros occidentales se mostraron a favor de esta medida, mientras que otros diez se mostraban escépticos ante el cambio y otros diez se opusieron de manera contundente. Es importante señalar que la **mayoría de los países en contra** de eliminar el requisito de la unanimidad eran **Estados miembros del Este y del Sur**, destacando a Hungría (Koenig, 2022).

Figura 3

Mapa de Estados miembros a favor de la mayoría cualificada en 2018



Nota. Este mapa presenta los principales países que respaldan la adopción de la mayoría cualificada, utilizando datos proporcionados por el Centro Jacques Delors. Es importante tener en cuenta que la información se recopiló a finales de 2018 a través de una encuesta a expertos y con la colaboración de fuentes diplomáticas confidenciales. Tomado de (Munich Security Conference, 2020).

En mayo de 2023, se puso en marcha una iniciativa conocida como el “**Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada**” cuyo objetivo principal es eliminar la unanimidad en el ámbito de la PESC y promover el uso de la mayoría cualificada. La idea fue presentada por Olaf Scholz, el actual canciller alemán, y rápidamente se unieron a ella países como España, Bélgica, Finlandia, Eslovenia, Países Bajos, Francia, Italia, Rumanía y Luxemburgo (Núñez Villaverde, 2023), 3 países más que en 2018. Entre los restantes, nueve países no se pronunciaron y ocho se opusieron a esta medida. Sin embargo, un documento del Consejo refleja una mayor disposición por parte de los Estados miembros

a utilizar la cláusula pasarela en el ámbito de las sanciones y los derechos humanos, aunque se muestra una menor apertura ante áreas como la fiscalidad o la política energética (Koenig, 2022). España, durante su presidencia de turno en la UE a partir de julio de 2023, se ha comprometido a impulsar dicha iniciativa presentada por el canciller alemán. El ministro español de Asuntos Exteriores destacó la necesidad de acabar con el requisito de la unanimidad, especialmente en el contexto actual de la guerra en Ucrania, el cual impide que la UE se posicione como un actor geopolítico clave (Ayuso, 2023).

El **presidente del Consejo Europeo**, Charles Michel (2020), sin embargo, plantea una perspectiva distinta al argumentar que el **intercambio de argumentos y la confrontación política son elementos fundamentales en el debate democrático**, algo que nos proporciona exclusivamente la unanimidad. Además, Michel enfatiza que esta dinámica desempeña un papel indispensable para otorgar legitimidad a las decisiones adoptadas.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis presentado, se puede confirmar la hipótesis principal planteada. Desde mi perspectiva, **si bien el proceso decisorio actual puede considerarse operativo, es decir, ha demostrado su capacidad para funcionar pese a los retrasos y bloqueos ocasionados, se ha evidenciado que la unanimidad actúa como un obstáculo para lograr un procedimiento más eficiente en la implementación de políticas y toma de decisiones en el ámbito de la PESC**. A lo largo de este estudio, se han identificado tres indicadores claros que respaldan esta conclusión: la frecuencia de bloqueos por parte de determinados países, el impacto del factor del tiempo en la toma de decisiones y la falta de flexibilidad y adaptabilidad de la UE frente a nuevos desafíos internacionales.

En primer lugar, los **bloqueos frecuentes por parte de ciertos países en el ámbito de la PESC** evidencian los desafíos y obstáculos producidos por el sistema actual basado en la unanimidad, especialmente por el derecho a veto que poseen los Estados miembros. Estos bloqueos impiden a la UE actuar con una única voz y se han visto agravados por el ascenso de gobiernos populistas de derecha en diversos países europeos, así como por el

creciente escepticismo hacia el multilateralismo y los principios fundamentales del Derecho Internacional, destacando el papel de Hungría.

Asimismo, se han presentado casos concretos que demuestran cómo la unanimidad dificulta la **capacidad de la UE para tomar decisiones rápidas y efectivas**. Esto se debe principalmente a la diversidad de visiones, intereses y estrategias de los Estados miembros, lo que supone que las decisiones adoptadas sean compromisos mínimos, limitando además la influencia global de la UE. Y, por último, la **falta de flexibilidad y adaptabilidad en la toma de decisiones** ha restringido a la Unión Europea a la hora de abordar de manera oportuna y efectiva los desafíos internacionales, siendo evidentes las principales consecuencias en el contexto de la guerra en Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia.

Estos hallazgos, además, han subrayado la **necesidad de replantear el sistema actual y buscar alternativas que promuevan una mayor eficacia en la toma de decisiones en el ámbito de la PESC**, principalmente para superar las limitaciones impuestas por la unanimidad. A lo largo de este trabajo, se han presentado tres: la mayoría cualificada, la abstención constructiva y la cooperación reforzada. Bajo mi punto de vista, la mayoría cualificada se presenta como la alternativa más viable, especialmente al tener el respaldo de personajes relevantes e instituciones de la UE, Estados miembros (destacando el “Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada”) e incluso numerosos académicos. Sin embargo, es importante destacar que su implementación no será un camino rápido y fácil. Por este motivo, se presentarán a continuación una serie de medidas y propuestas a corto, medio y largo plazo, que podrían promover un sistema más flexible, rápido y adaptativo en el ámbito de la PESC.

A corto plazo, es fundamental que los Estados miembros exploren plenamente las opciones proporcionadas por las cláusulas de flexibilidad presentes en los Tratados de la UE. Asimismo, en el ámbito de seguridad y defensa, se implementará un ambicioso plan denominado la Brújula Estratégica. Sin embargo, lo más destacado en este momento sería la necesidad de enfocarse en la **abstención constructiva**, una alternativa políticamente menos sensible a la mayoría cualificada, lo que implicará evitar el poder de veto en la

política exterior y permitir que la UE pueda actuar con rapidez y eficacia, incluso si algunos países se oponen (Koenig, 2022; Nováky, 2021).

En mi opinión, **a medio plazo**, la prioridad de la Unión Europea debería ser la ampliación de la votación por **mayoría cualificada** mediante el uso de las cláusulas pasarelas, prestando especial atención a las **sanciones** y los **derechos humanos**, donde el impacto sería mayor (Koenig, 2022). Este enfoque, respaldado por la Comisión Europea y su presidenta, así como por el Parlamento Europeo, busca posicionar a la UE como líder mundial en materia de derechos humanos y democracia (Latici, 2021; Russell, 2020). Es crucial que para que la UE mantenga su credibilidad internacional, en particular en el contexto de la guerra en Ucrania, esta siga fomentando la unidad política en materia de derechos humanos. Por otro lado, la política de sanciones se presenta como una herramienta poderosa de la política exterior de la Unión, permitiendo ejercer presión política y económica para reaccionar y desalentar violaciones graves del Derecho Internacional (Comisión Europea, 2018). Sin lugar a dudas, considero que este es el momento oportuno para que la UE implemente la mayoría cualificada en estas dos áreas, fortaleciendo así su papel geopolítico y su influencia a nivel mundial.

En conclusión, estoy convencida de que la introducción de la mayoría cualificada a través de las cláusulas pasarelas en el ámbito de los derechos humanos y sanciones tendrá un impacto significativo en el ámbito de la PESC, e incluso podría generar un “efecto dominó” que abarque muchos otros aspectos de la PESC (Nováky, 2020, como se citó en Latici, 2021). Esto podría entonces requerir una revisión de los Tratados, una perspectiva mucho más realista en el **largo plazo** y que, tras concluir este estudio, resulta cada vez más evidente que la Unión debe dar este paso. El Parlamento ya adoptó una resolución respaldando esta medida, con casi el 70% de los parlamentarios a favor (Wessel & Szép, 2022). Sin embargo, más allá de la forma en que se modifiquen los textos de los Tratados, la cuestión central radica en identificar aquellos aspectos concretos que puedan resultar atractivos para así convencer a aquellos Estados miembros que se oponen a una mayor integración (Koenig, 2022).

9. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, N. (1 de Octubre de 2020). Los Veintisiete superan el veto chipriota y acuerdan sanciones contra Bielorrusia. *El Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-10-01/euco-sanciones-bielorrusia-turquia_2771923/
- Ayuso, S. (22 de Mayo de 2023). España impulsará la reforma del voto en política exterior europea para acabar con los veto. *El País*. Obtenido de <https://elpais.com/internacional/2023-05-22/espana-impulsara-la-reforma-del-voto-en-politica-exterior-europea-para-acabar-con-los-vetos.html>
- Barigazzi, J. (2020 de Septiembre de 2020). EU foreign ministers to try to break deadlock on Belarus sanctions. *Politico*. Obtenido de <https://www.politico.eu/article/eu-foreign-ministers-to-try-to-break-a-deadlock-on-belarus-sanctions/>
- Borrell, J. (2 de Febrero de 2020). *Cuando los estados miembros están divididos, ¿Cómo nos aseguramos de que Europa pueda actuar?* Obtenido de Servicio Diplomático de la Unión Europea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/cuando-los-estados-miembros-est%C3%A1n-divididos-%C2%BFc%C3%B3mo-nos-aseguramos-de-que-europa-pueda-actuar_es
- Borrell, J. (27 de Marzo de 2023). *The year that war returned to Europe. EU foreign policy in 2022*. Obtenido de Servicio Diplomático de la Unión Europea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2022-year-war-returned-europe_en
- Comisión Europea. (12 de Septiembre de 2018). *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común*. Obtenido de Web oficial de la Unión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0647>
- Comisión Europea. (2023a). *The European Union – What it is and what it does*. Obtenido de Publications Office of the European Union: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/5377>
- Comisión Europea. (2023b). *Toma de decisiones en las reuniones semanales*. Obtenido de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/decision-making-process/decision-making-during-weekly-meetings_es

- Consejo Europeo. (4 de Abril de 2023). *¿Cómo funciona el Consejo Europeo?* Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/how-the-european-council-works/#:~:text=de%20los%20Dirigentes-,Proceso%20de%20toma%20de%20decisiones,las%20Conclusiones%20del%20Consejo%20Europeo.>
- Cook, L. (2 de Octubre de 2020). EU leaders overcome Cyprus veto, agree to Belarus sanctions. *The Associated Press*. Obtenido de <https://apnews.com/article/turkey-europe-alexander-lukashenko-belarus-cyprus-4e5a75706a2ff211e3439cee2f3fa37c>
- Corres, M. U. (2002). La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 151-168.
- Cseh, K. (21 de Mayo de 2021). Viktor Orbán's gift to the EU: A glimpse of our dysfunction. *Politico*. Obtenido de <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-hungary-eu-israeli-palestinian-conflict-veto-dysfunction/>
- Dyduch, J., & Müller, P. (2021). Populism meets EU Foreign policy: the de-Europeanization of Poland's Foreign policy toward the Israeli-Palestinian conflict. *Journal of European Integration*. *Journal of European Integration*, 43(4), 569–586. doi:<https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1927010>
- Fernández Fernández, J. J. (2009). La Unión Europea: desafíos para su política exterior. *Anuario CEIPAZ*(2), 221-234. Obtenido de <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/completo-2008.pdf>
- Gayo Macías, M. A. (Mayo de 13 de 2019). Visegrado, el renglón torcido de Europa: ¿fue buena idea que entraran en la UE? *El Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-05-13/visegrado-union-europea-elecciones_1996874/
- Gil Iglesias, D. (2021). ¿Debe la UE abandonar la unanimidad en política exterior? *The Political Room*. Obtenido de <https://thepoliticalroom.com/debe-la-ue-abandonar-la-unanimidad-en-politica-exterior/>
- Gómez, M. V. (31 de Mayo de 2023). El Parlamento Europeo eleva el tono contra Hungría al exigir al Consejo que vete su presidencia de la UE. *El País*. Obtenido de <https://elpais.com/internacional/2023-05-31/el-parlamento-europeo-eleva-el-tono-contra-hungria-al-exigir-al-consejo-que-vete-su-presidencia-de-la-ue.html>

- Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds*. Obtenido de Jacques Delors Centre: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>
- Lajtai-Szabó, G. (18 de Abril de 2018). Hungary to veto EU-Africa Summit Agreement. *Daily News Hungary*. Obtenido de <https://dailynewshungary.com/hungary-veto-eu-africa-summit-agreement/>
- Latici, T. (Enero de 2021). Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *EPRS | European Parliamentary Research Service*. Obtenido de <https://policycommons.net/artifacts/1426925/qualified-majority-voting-in-foreign-and-security>
- Lütz, S., Leeg, T., Otto, D., & Woyames Dreher, V. (2021). *The European Union As a Global Actor: Trade, Finance and Climate Policy*. Springer International Publishing AG.
- Malovec, M. (Septiembre de 2022). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Obtenido de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_5.1.1.pdf
- Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D. J. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (9ª ed.). España: Tecnos.
- Michel, C. (28 de Septiembre de 2020). 'Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation' - speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank. Obtenido de Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>
- Moens, B., & Weise, Z. (7 de Abril de 2022). Orbán emerges as the loudest opponent of EU sanctions on Russian oil. *Politico*. Obtenido de <https://www.politico.eu/article/hungary-emerges-as-main-roadblock-in-future-oil-sanctions-against-russia/>
- Moens, B., Barigazzi, J., & Kijewski, L. (26 de Mayo de 2023). New sanctions against Russia stuck in limbo over Greek-Hungarian protest. *Politico*. Obtenido de <https://www.politico.eu/article/new-sanctions-against-russia-stuck-limbo-greece-hungary-protest-ukraine-war/>

- Müller, P., & Gazsi, D. (2023). Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 61(2), 397–415. doi:<https://doi.org/10.1111/jcms.13377>
- Munich Security Conference. (2020). *Munich Security Report 2020*. Obtenido de https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf
- Mussa, G. (Mayo de 2022). *La Comisión Europea*. Obtenido de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/25/la-comision-europea>
- Nováky, N. (2021). Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So. *European View*, 20(2). doi:<https://doi.org/10.1177/17816858211061837>
- Núñez Villaverde, J. A. (24 de Mayo de 2023). *Unión Europea, de la unanimidad a la mayoría cualificada en el marco de la PESC*. Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/union-europea-de-la-unanimidad-a-la-mayoria-cualificada-en-el-marco-de-la-pesc/>
- Orenstein, M. A., & Kelemen, R. D. (2017). Trojan Horses in EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 55(1), 87–102. doi:<https://doi.org/10.1111/jcms.12441>
- Pavy, E. (Abril de 2023). *El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento*. Obtenido de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/20/el-parlamento-europeo-organizacion-y-funcionamiento>
- Pomorska, K., & Wessel, R. A. (2021). Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem? *European Foreign Affairs Review*, 26(3), 351-358. doi:<https://doi.org/10.54648/EERR2021031>
- Rivera Escartin, A. (2020). Populist challenges to EU foreign policy in the Southern Neighbourhood: an informal and illiberal Europeanisation? *Journal of European Public Policy*, 27(8), 1195–1214. doi:<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712459>
- Ruiz Devesa, D. (2 de Julio de 2021). *POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: LA PROVOCACIÓN Y EL VETO*. Obtenido de Fundación Sistema:

- <https://fundacionsistema.com/politica-exterior-europea-la-provocacion-y-el-veto/>
- Russell, M. (Diciembre de 2020). EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act. *EPRS | European Parliamentary Research Service*. Obtenido de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)659402_EN.pdf)
- Schuette, L. (Mayo de 2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? *Centre for European Reform*. Obtenido de <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting>
- Tarrósy, I., & Vörös, Z. (2020). Hungary's Pragmatic Foreign Policy in a Post-American World. *Politics in Central Europe*, 16((s1)), 113-134.
- Than, K. (23 de Enero de 2023). Hungary will veto EU sanctions on Russian nuclear energy, PM Orban says. *Reuters*. Obtenido de <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-will-veto-eu-sanctions-russian-nuclear-energy-pm-orban-2023-01-27/>
- Tijmes, J. (2011). Los Procesos de Toma de Decisiones En La Unión Europea / Decision-Making Processes in the European Union. *Estudios Internacionales*, 44(169), 55-78. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/41970566>
- Tortosa Garrigós, M. A. (2005). Origen y evolución de la PESC, el contexto actual. *Boletín de Información*(288), 89-126.
- Unión Europea. (s.f.). *Cooperaciones reforzadas*. Obtenido de EUR-lex: https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/1_enhanced-cooperation.html
- Urrea Corres, M. (2002). La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 151-168.
- Varga, M., & Buzogány, A. (2021). The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary. *Geopolitics*, 26(5), 1442–1463. doi:<https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1734564>
- von der Leyen, U. (16 de Septiembre de 2020). *Discurso sobre el estado de la Unión 2020*. Obtenido de https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2020_en
- Wessel, R. A., & Szép, V. (24 de Noviembre de 2022). The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. *IPOL*

| *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Obtenido de [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)73913](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)73913)

9