

LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL DESAFÍO DE LA GUERRA EN UCRANIA: ¿LA ANSIADA EPIFANÍA DE SU POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN?

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO¹
luno@usal.es

Cómo citar/Citation

González Alonso, L. N. (2023).

La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 75, 35-68.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02>

Resumen

La gestión de la crisis generada por la guerra en Ucrania está representando un *test de estrés* sin precedentes para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, que nunca antes había tenido que enfrentarse a un escenario que tensionara hasta tal punto su configuración jurídica e institucional. Contribuir a la comprensión y valoración del alcance de este fenómeno constituye el objeto fundamental del presente estudio. Para ello, se tratará de rastrear el impacto de ese conflicto sobre la PESC en tres planos o estratos de análisis yuxtapuestos: atendiendo, en primer término, a su efecto de confirmación o *revelación* del grado de consistencia alcanzado ya por esta política de la Unión pese a su naturaleza singular; explorando, a continuación, hasta qué punto puede haber provocado el recurso a herramientas o potencialidades hasta ahora escasamente explotadas en el marco jurídico en vigor, y valorando, por último, si podría acelerar de algún modo los proyectos de fortalecimiento de la PESC por la vía de la reforma de los Tratados.

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca. Todas las direcciones web citadas han sido consultadas por última vez el 26 de junio de 2023. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PID2022-140194NB-I00.

Palabras clave

Ampliación; mayoría cualificada; pasarelas; política exterior y de seguridad común; reforma de los Tratados; Ucrania.

**THE EUROPEAN UNION FACED WITH THE CHALLENGE OF WAR IN UKRAINE:
IS THIS THE LONG-AWAITED EPIPHANY OF ITS COMMON FOREIGN
AND SECURITY POLICY?**

Abstract

The management of the crisis generated by the war in Ukraine represents an unprecedented *stress test* for the European Union and its Common Foreign and Security Policy (CFSP), which have never before been confronted with a scenario that has so strained its legal and institutional structure. This study aims to contribute to the understanding and assessment of the impact of this phenomenon. To this end, the impact of the conflict on CFSP will be explored at three juxtaposed levels of analysis. Firstly, it will be examined by considering the effect of confirming or *revealing* the degree of consolidation already achieved by CFSP despite its unique nature. This will be followed by the analysis of the extent to which it may have led to the use of tools or potentialities that have been scarcely exploited within the current legal framework. Finally, it will be assessed whether the conflict could in any way accelerate plans to strengthen CFSP through treaty reform.

Keywords

Common Foreign and Security Policy; enlargement; *passerelle*; qualified majority; Treaty reform; Ukraine.

**L'UNION EUROPÉENNE FACE AU DÉFI DE LA GUERRE EN UKRAINE:
L'ÉPIPHANIE TANT ATTENDUE DE SA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE
SÉCURITÉ COMMUNE?**

Résumé

La gestion de la crise provoquée par la guerre en Ukraine représente une *épreuve de stress* sans précédent pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, qui n'avait jamais été confrontée à un scénario mettant autant à l'épreuve son organisation juridique et institutionnelle. L'objectif fondamental de cette étude est de contribuer à la compréhension et à l'évaluation de l'ampleur de ce phénomène. Dans ce but, l'impact du conflit sur la PESC sera analysé selon trois niveaux ou strates juxtaposés: en premier lieu, en examinant son effet de confirmation ou *révélation* du

degré de cohérence déjà atteint par cette politique de l'Union malgré sa nature singulière; par la suite, en explorant dans quelle mesure il a pu mener à l'utilisation d'outils ou de potentialités jusqu'alors peu exploités dans le cadre juridique en vigueur; et finalement, en évaluant s'il pourrait, d'une manière ou d'une autre, accélérer les projets de renforcement de la PESC à travers la réforme des Traités.

Mots clés

Élargissement; majorité qualifiée; passerelle; politique étrangère et de sécurité commune; réforme des Traités; Ukraine.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MAR DE FONDO: UNA PESC EN MUTACIÓN. III. LA INESPERADA CONSISTENCIA DE UNA POLÍTICA SINGULAR: EL EFECTO REVELACIÓN DE LA CRISIS DE UCRANIA. IV. POTENCIALIDADES INEXPLORADAS, EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PESC Y ALREDEDORES. V. ¿DETONANTE DEFINITIVO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PESC? VI. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Son muchos y muy variados los conceptos e imágenes a los que se ha recurrido para tratar de calibrar el impacto que la guerra en Ucrania podría terminar ejerciendo sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Esa política singular, inmadura jurídicamente conforme a los cánones del método comunitario y de eficacia siempre cuestionada, pero en torno a la cual la Unión y sus Estados miembros han articulado una respuesta sin precedentes —«too good to be true» incluso, a juicio de algunos (Blockmans, 2022: 1)— para encarar un desafío también insólito, que por su naturaleza y alcance fue percibido desde un principio como un «vuelco descomunal» en la historia de Europa².

Cabe plantearse en este sentido, y más allá de la licencia un tanto alegórica por la que se ha optado en el título (Maurer *et al.*, 2023: 237), si el momento que estamos viviendo podría comportar por fin el *cambio de marcha* que la Comisión reclamaba con urgencia para la PESC hace tan solo unos años, colocando en el centro de sus críticas y también de sus propuestas las disfun-

² «La guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea. En nuestra reunión de Versalles hemos debatido cómo lograr que la UE esté a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo» (apdo. 6 de la Declaración de Versalles, adoptada en el marco de la reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE de 10 y 11 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/>).

ciones inherentes al procedimiento de toma de decisiones en esta política. La justificación ya estribaba entonces en el deterioro del entorno internacional y la proliferación de nuevos desafíos a los que resultaría imposible hacer frente de manera creíble con esa rémora³; nada que ver en todo caso con lo que aún estaba por llegar.

Sea como fuere, y ya hablemos de «epifanía», «cambio de marcha», «nueva era» (Lehne, 2022: 1) o simplemente «punto de inflexión» (Pintsch y Rabinovych, 2023: 3), lo cierto es que la gestión de la guerra en Ucrania por parte de la UE está representando un *test de estrés* extremo para la PESC, que nunca antes había tenido que enfrentarse a un escenario que tensionara hasta tal punto su configuración jurídica e institucional: explorar el modo en el que esta última está respondiendo al envite constituye el objeto fundamental de este trabajo. No se tratará tanto, pues, de analizar el alcance material de los componentes esenciales de esa respuesta, bajo la forma de medidas restrictivas de una amplitud y profundidad desconocidas o del recurso intensivo a otros instrumentos de seguridad y defensa —el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, principalmente—, como de valorar el desempeño del dispositivo en su conjunto en clave jurídico-institucional, en una coyuntura además en la que por motivos distintos parecía volver a abrirse paso la perspectiva de una eventual reforma de los Tratados.

Ni que decir tiene que la prevalencia de la unanimidad para la toma de decisiones, por un lado, y el rendimiento de algunas de las innovaciones institucionales propiciadas en su día por el Tratado de Lisboa, por otro, continúan concitando prioritariamente la atención en cualquier debate sobre el fortalecimiento de la PESC. No obstante, y sin perjuicio de que estos vayan a ser por supuesto temas centrales en el presente estudio, se ha preferido organizar el análisis de otro modo con la intención de procurar captar todos los matices posibles en la interpretación del impacto que la guerra en Ucrania está teniendo ya y podría terminar ejerciendo en el futuro inmediato sobre la evolución jurídica de la PESC. Impacto que, en mi opinión, puede rastrearse en tres planos o estratos yuxtapuestos, que dan cuerpo a los tres epígrafes centrales del trabajo y que van precedidos de un breve recordatorio del contexto más amplio en el que irrumpen estos desarrollos.

El primero de esos planos —y más básico, si se quiere— es el de la confirmación o *revelación* del grado de consistencia y madurez que, pese a sus

³ 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», COM (2018) 647 final, 12-9-2018, p. 14.

peculiaridades jurídico-institucionales que continúan siendo evidentes en los Tratados, ha ido adquiriendo *de facto* la PESC en los últimos años y que se manifiesta ahora con particular nitidez debido al nivel de exigencia de la situación a la que hay que hacer frente. En segundo lugar, la gestión de la guerra en Ucrania está llevando igualmente a la UE a explotar herramientas o posibilidades que ofrecía el marco jurídico en vigor, pero a las que apenas se había recurrido hasta ahora, corroborando así el relato de quienes defienden que las potencialidades no aprovechadas que ofrece el diseño del Tratado de Lisboa son aún muy amplias en relación con la PESC. Por último, es obvio que el desafío sin precedentes que plantea esta crisis y el alcance de las medidas arbitradas para tratar de gestionarla eficazmente, han contribuido de manera significativa a reavivar e imprimir un nuevo sesgo al debate sobre la conveniencia de reforzar esta política mediante la reforma de los Tratados. En los tres planos, el análisis que se propone se circunscribirá al abordaje de aspectos en los que se detecte la impronta o el influjo de lo acontecido tras el inicio de la agresión militar rusa contra Ucrania.

II. EL MAR DE FONDO: UNA PESC EN MUTACIÓN

Por muy disruptivo que a la postre pueda llegar a ser su impacto sobre la evolución de la PESC, lo cierto es que cuando estalla la guerra en Ucrania el desarrollo de esta política de la Unión se encontraba ya de por sí en un momento en el que la presión para el cambio era quizá más acusada que nunca. Una combinación de factores internos y externos había propiciado, en efecto, que el debate en torno al fortalecimiento de la PESC hubiese alcanzado un grado de madurez muy relevante (Wessel, 2016: 450), despegando del plano doctrinal y colonizando de un modo cada vez más perceptible el de las iniciativas o propuestas concretas. De tal forma que, cuando en los primeros meses de 2022 —coincidiendo, por tanto, con el inicio de la invasión rusa de Ucrania— la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFE) entraba en su fase decisiva, a nadie podía sorprender que aquellas cuestiones ocuparan un lugar destacado en los trabajos de esta innovadora experiencia de democracia participativa transnacional, como también habrían de hacerlo después en sus conclusiones finales⁴.

⁴ El informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que contiene 49 propuestas desglosadas en 326 medidas concretas, fue hecho público en un acto solemne celebrado en la sede del PE en Estrasburgo el 9 de mayo de 2022 (disponible en: <https://tinyurl.com/3pn949sc>). Como es bien sabido, esta iniciativa había sido

Es la consecuencia lógica de un proceso que fue tomando cuerpo en la segunda mitad de la pasada década, fruto del deterioro generalizado del entorno internacional al que se enfrenta la UE diagnosticado en la Estrategia Global de 2016⁵. Acontecimientos posteriores como la consumación del Brexit, la erosión de la relación transatlántica durante la presidencia Trump y, en último término, la pandemia, no hicieron más que acentuar la presión para reforzar en la medida de lo posible la eficacia del marco jurídico-institucional de la PESC. Sin ir más lejos, en su informe de prioridades para esta política en 2022, el Alto Representante de la Unión reconoce que

many of the trends that are now accelerated by Russia's aggression against Ukraine —the rapid erosion of rules-based multilateralism, de-globalisation and the disruption of supply chains, the weaponisation of interdependence, to name but a few— had already appeared before the invasion of Ukraine and some were reinforced by the Covid pandemic. The EU has therefore started to rethink its global role some time ago and taken concrete steps towards becoming a more multifaceted strategic actor⁶.

Dejando a un lado desarrollos concomitantes de otra naturaleza, como los relativos a la *normalización* del modelo de control jurisdiccional de la PESC por vía jurisprudencial o a la sucesión de iniciativas tendentes a reforzar la política común de seguridad y defensa a partir de 2017, el foco prioritario de atención en ese proceso se ha centrado en la ineficacia del procedimiento de toma de decisiones. A esta cuestión en concreto dedicó la Comisión su comunicación de septiembre de 2018 antes mencionada, aprovechando el impulso propiciado en aquel momento por ciertas tomas de posición de los Gobiernos de algunos Estados miembros⁷, y así ha continuado siendo desde

puesta en marcha mediante una declaración conjunta suscrita el 10 de marzo de 2021 por los presidentes de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo (*Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente*; disponible en: <https://tinyurl.com/yuc93r84>).

⁵ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea*, presentada por la Alta Representante Federica Mogherini al Consejo Europeo en junio de 2016 (disponible en: <https://tinyurl.com/a5vn2p86>).

⁶ Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, «CFSP Report—Our Priorities in 2022», HR (2022) 147, 14-6-2022, p. 30.

⁷ En concreto, y tras evocar el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker de 2017, la Comisión recuerda en ese sentido la *Declaración de Meseberg* del presidente Macron y la canciller Merkel de junio de 2028, COM (2018) 647 final, p. 2.

entonces, como recientemente subrayaba un destacado analista en este campo al recordar que, en los dos o tres últimos años, se han producido no menos de veinticinco «major calls» instando a ampliar el recurso a la mayoría cualificada en el ámbito de la PESC, provenientes no solo de la Comisión o del Parlamento Europeo, sino también de ciertos Estados miembros, incluida Alemania (Szép, 2023: 2). La propia Comisión, junto con el Alto Representante, trató de pasar —sin éxito— de las palabras a los hechos en este terreno a comienzos de 2020, proponiendo la adopción por el Consejo Europeo de una decisión mediante la que se fijasen los objetivos estratégicos de la UE en el marco de su Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia 2020-2024⁸; ello habría permitido después aprobar acciones o posiciones específicas por mayoría cualificada, pero la iniciativa no tuvo respuesta alguna por parte del Consejo, a quien, conforme al art. 22.1 TUE, corresponde recomendar al Consejo Europeo la adopción de aquel tipo de decisiones sobre «intereses y objetivos estratégicos de la Unión»⁹.

Tiene pleno sentido, pues, que estas cuestiones acaparasen la atención de la COFE, tanto en el desarrollo de su fase inicial a través de los paneles europeos de ciudadanos, como en su etapa decisiva cuando los debates se trasladaron a los grupos de trabajo temáticos y al Pleno. Y, sin perjuicio de las disfunciones que afectaron al tramo final de este proceso en materia de acción exterior (González Alonso, 2022b: 251), lo cierto es que entre las propuestas ubicadas bajo la rúbrica «La Unión en el mundo» en el informe de la Conferencia destacan precisamente las relativas a la generalización de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el ámbito de la PESC y al fortalecimiento de la figura del Alto Representante como «única voz» de la Unión en la escena internacional¹⁰. No en vano, estas son las únicas medidas concretas dentro de ese capítulo cuya ejecución exigiría la revisión de los Tratados, como de inmediato se encargó de subrayar la Secretaría General del Consejo en su

⁸ «Propuesta conjunta de Recomendación del Consejo al Consejo Europeo para la adopción de una Decisión con la que se determinen los objetivos estratégicos de la Unión que deben perseguirse a través del Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia para el periodo 2020-2024», JOIN (2020) 6 final y ANNEX, 25-3-2020.

⁹ Decisión que, obviamente, debe aprobarse por unanimidad. Ese es, en efecto, uno de los supuestos en los que, a tenor de lo previsto en el apdo. segundo del art. 31 TUE, el Consejo podría adoptar medidas concretas por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC como excepción a la regla general de la unanimidad.

¹⁰ Se trata de las propuestas 17 a 24 —con sus correspondientes medidas específicas cada una de ellas— de las 49 que recoge el informe final de la Conferencia (pp. 61 ss.).

primer escrutinio técnico de los resultados de la COFE¹¹, cuyo desarrollo jurídico general, por lo demás, no requiere en la inmensa mayoría de los casos la introducción de cambio alguno en el derecho originario de la Unión¹².

Tampoco debe extrañar en este contexto que, una vez clausurada la Conferencia, la institución —de las tres convocantes— que siempre había mostrado un mayor compromiso con la misma y, en consecuencia, con el seguimiento de sus conclusiones, apuntase específicamente hacia aquellas propuestas relacionadas con la PESC como diana prioritaria de su iniciativa tendente a abordar lo antes posible la reforma de los Tratados. De hecho, en su resolución de 9 de junio de 2022 instando la convocatoria de una convención conforme al art. 48.3 TUE, el Parlamento Europeo alude de forma más o menos genérica a distintos ámbitos o políticas necesitados de revisión, pero tan solo avanza modificaciones específicas para dos preceptos del Tratado de la Unión, ambos vinculados con el procedimiento de toma de decisiones de la PESC y sobre los que habrá ocasión de volver más adelante¹³.

En fin, como puede apreciarse y he tratado de ilustrar muy sucintamente, el inicio de la guerra en Ucrania sorprende a la UE con un amplio y ya muy maduro debate en curso sobre la mejora del funcionamiento de la PESC. Tratemos, a continuación, de valorar en clave jurídico-institucional y conforme

¹¹ Un documento extremadamente minucioso de más de doscientas páginas («Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment», 10033/22 ADD 1, 10-6-2022), que posteriormente sería actualizado y completado a finales de noviembre del mismo año (10033/22 ADD 1 REV 1, 30-11-2022).

¹² Particularmente ilustrativa a este respecto resultó la toma de posición inicial de la Comisión en relación con el informe final de la COFE, que puede encontrarse en su comunicación «Conferencia sobre el futuro de Europa. Transformar la visión en acciones concretas», COM (2022) 404 final, 17-6-2022.

¹³ Véase, en este sentido, la nueva redacción que el PE propone para los arts. 29 y 48, apdo. 7, párrafo cuarto, del TUE. El primero de ellos constituye la base jurídica más utilizada para la adopción de decisiones PESC, mientras que el segundo regula, como es bien sabido, el procedimiento simplificado de revisión de los Tratados que permitiría, entre otras cosas, ampliar el abanico de decisiones que el Consejo puede tomar por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC (Resolución del PE, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados, P9_TA (2022) 0244, apdo. 6). Más allá de su objetivo concreto, esta iniciativa tiene un enorme valor simbólico para el PE puesto que, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no se le reconocía esta prerrogativa en relación con la activación del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados (González Alonso, 2022a: 119).

al triple enfoque anunciado en la introducción el impacto que aquel acontecimiento disruptivo está ejerciendo sobre este escenario.

III. LA INESPERADA CONSISTENCIA DE UNA POLÍTICA SINGULAR: EL EFECTO REVELACIÓN DE LA CRISIS DE UCRANIA

Comenzando por lo más elemental y evidente —aunque no por ello menos relevante—, el seguimiento del desempeño de la PESC desde comienzos de 2022 pone de manifiesto, en primer lugar, el grado de consistencia e incluso la eficacia que esta política es capaz de desplegar en respuesta a una situación extrema, aun conservando sus señas de identidad constitucionales como un ámbito singular de actuación de la UE sometido a «reglas y procedimientos específicos» (art. 24.1 TUE). Es, en cierto modo, la confirmación o revelación definitiva de que el proceso de «normalización» de la PESC que se inició con el Tratado de Lisboa (Wessel y Szép, 2022: 57) va mucho más allá de la esfera jurídico formal y ofrece también rendimientos materiales muy notables que atenúan en la práctica la supuesta debilidad congénita de la única política de la Unión íntegramente regulada en el TUE.

En mi opinión, este efecto resulta sobre todo perceptible en el plano institucional, sin perjuicio de que pueda detectarse igualmente en el repentino descubrimiento, por ejemplo, de la virtualidad de algunos instrumentos —como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz— que en principio nada deberían tener de excepcional por constituir el fruto natural de la evolución de la PESC. Recuérdese que este instrumento extrapresupuestario en concreto vino a sustituir a comienzos de 2021 a otros dos de las mismas características¹⁴, ampliando y refinando desde luego su ámbito de aplicación, pero sin pretender dotar a la UE de la herramienta determinante en la que después se ha convertido para encauzar y estimular el apoyo militar a Ucrania. La mejor prueba de ello radica en su dotación financiera, que en absoluto estaba pensada para hacer frente a un desafío de esta magnitud y

¹⁴ Me refiero, como es obvio, a la African Peace Facility o Fondo para la Paz en África, encuadrado en el hoy ya extinto Fondo Europeo de Desarrollo con las limitaciones que ello comportaba a la hora de prestar asistencia a los terceros Estados beneficiarios del mismo; y al denominado «Mecanismo Athena», creado por su parte en el marco de la política de seguridad y defensa para financiar los costes comunes de las operaciones militares de gestión de crisis de la Unión. Véase, en sentido, la exposición de motivos de la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528 (DO L 102 de 24.3.2021, p. 14).

que se ha visto, en consecuencia, completamente sobrepasada por los acontecimientos¹⁵.

Ciñéndonos, pues, al campo institucional, es notorio que la gestión del conflicto en Ucrania por parte de la UE ha sacado a la luz pública con particular nitidez las transformaciones que la PESC ha ido experimentando a lo largo de la última década en este terreno, y que nos devuelven la imagen de un entramado mucho más consistente de lo que *a priori* cabría pensar. Y ello, tanto por lo que se refiere a la consolidación de las innovaciones institucionales introducidas en su día por el Tratado de Lisboa —Alto Representante y Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), principalmente—, como a otro tipo de desarrollos vinculados a los actores clásicos del sistema institucional de la Unión, algo que está ocurriendo con la Comisión Europea.

En el primero de estos frentes, y pese a las críticas que en determinados momentos haya podido suscitar su actuación —o sobreactuación, a juicio de algunos—¹⁶, no cabe la menor duda de que esta crisis ha colocado a la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en una tesitura inmejorable para desplegar en toda su extensión el valor añadido que se le presupone atendiendo a su peculiar posición jurídica. Son, en efecto, numerosos los ejemplos de situaciones en las que bien ha aportado el impulso o liderazgo que las circunstancias requerían, propiciando incluso la superación de

¹⁵ De hecho, la dotación financiera prevista para atender todas las necesidades cubiertas por el Fondo durante el periodo 2021-2027, fijada en 5 692 millones de euros, habría sido ya prácticamente agotada con el suministro de material militar letal a Ucrania poco más de un año después del inicio de la agresión rusa, tal y como confirmaba el Alto Representante de la Unión en su rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa) de 23 de mayo de 2023 (disponible en: <https://tinyurl.com/ymtexd6s>). Ello ha obligado a proceder a una primera ampliación de aquel límite financiero —que podría ir seguida de otras— a fin de que el instrumento pueda seguir siendo operativo y no solo en relación con Ucrania: Decisión (PESC) 2023/577 del Consejo, de 13 de marzo de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2021/509 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, DO L 75 de 14.3.2023, p. 23. Toda la información actualizada sobre la ejecución del Fondo puede consultarse en: <https://tinyurl.com/ryvh6v4d>.

¹⁶ Son bien conocidas las reacciones que a este respecto ha provocado en ciertos momentos la actuación del Alto Representante, comenzando por las duras críticas que generó su viaje a Moscú en febrero de 2021 y que se tradujeron incluso en una solicitud formal de dimisión avalada por casi ochenta miembros del PE (<https://tinyurl.com/3nebbden>); posteriormente, e iniciada ya la agresión militar contra Ucrania, se ha producido algún otro episodio en este sentido, aunque de mucho menor calado (<https://tinyurl.com/44wphjss>).

determinadas *líneas rojas*, bien ha cumplido cabalmente con la misión de velar por la coherencia de una respuesta necesariamente multidimensional y de una complejidad nunca antes vista en el marco de la acción exterior de la UE¹⁷.

Algunas de esas iniciativas han consistido en reacciones puntuales —aunque cargadas de simbolismo político y de connotaciones jurídicas en absoluto desdeñables—, como la respuesta conjunta a la carta que el ministro de Asuntos Exteriores ruso dirigió individualmente a los Gobiernos de los veintisiete Estados miembros de la Unión en vísperas del inicio de la agresión militar contra Ucrania solicitando «garantías de seguridad», o la posterior decisión, con el acuerdo de los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, de recurrir por primera vez a la prerrogativa de declarar persona *non grata* al conjunto de los diplomáticos rusos acreditados ante la UE a fin de que abandonaran inmediatamente sus puestos en Bruselas (Editorial Comments, 2022: 627). Otras, en cambio, han sido de mucho mayor alcance y ambición, como el esfuerzo sostenido para mantener la unidad en la negociación y adopción de los sucesivos paquetes de medidas restrictivas en el Consejo de Asuntos Exteriores o, en palabras del PE, «the impressive speed and adaptability shown with the use of the European Peace Facility»¹⁸. La voluntad de autoafirmación del Alto Representante en este contexto le ha llevado igualmente a ejercer su derecho de intervención autónoma ante el Tribunal General en el trascendental asunto *RT France c. Consejo*, aprovechando la posibilidad que poco antes le había abierto el Tribunal de Justicia en un escenario y bajo circunstancias muy distintas¹⁹.

¹⁷ Recuérdese que, conforme a lo previsto en los apdos. 2 y 4 del art. 18 TUE, la misión del Alto Representante consistirá en estar «al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo [...] Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión».

¹⁸ European Parliament Briefing, «Tracking the EU Commissioners' commitments. High Representative», Policy Department for External Relations, PE 639.323, September 2022, p. 2. Disponible en: <https://tinyurl.com/v64wd2hx>.

¹⁹ En efecto, ese derecho de intervención en virtud del art. 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE le había sido reconocido por primera vez al Alto Representante mediante auto del presidente del TJ, de 3 de marzo de 2022, en el marco de un asunto que enfrentaba a la Comisión y al Consejo a propósito de quién debía asumir la representación de la Unión en la firma del Protocolo de aplicación del Acuerdo de Cooperación Pesquera con la República de Gabón (C-551/21, EU:C:2022:163); circunstancia que, como es obvio, nada tiene que ver con el cuestionamiento de la legalidad de las sanciones adoptadas en relación con operadores audiovisuales como *Russia Today* (sentencia del TG de 27 de julio de 2022, T-125/22, EU:T:2022:483).

Ni que decir tiene que en todo este despliegue ha resultado decisivo el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, que salía precisamente de la conmemoración de su décimo aniversario en 2021 sin que su desempeño hasta ese momento hubiese conseguido despejar por completo algunos de los interrogantes que venía arrastrando desde su creación (Blockmans y Wessel, 2021: 6). Al igual que en el caso del Alto Representante, la gestión de la situación generada por la guerra en Ucrania ha permitido comprobar el rendimiento que un órgano de estas características, asentado y rodado ya en cuanto a su funcionamiento interno, está en condiciones de ofrecer a la hora de hacer frente a un desafío de esa magnitud. A ello ha contribuido la labor desarrollada tanto por la red de delegaciones en el exterior como por los servicios centrales del SEAE, donde se ubican —no lo olvidemos— las denominadas «estructuras de gestión de crisis», entre las que se encuentra el Estado Mayor de la UE (EMUE). La actividad desplegada por la primera, en particular por las delegaciones ante Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra, fue determinante en la gestación del amplísimo respaldo a las resoluciones iniciales de condena de la agresión contra Ucrania en el seno de la Asamblea General o para la exclusión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos inmediatamente después²⁰. Desde la sede central en Bruselas, por su parte, se ha dirigido con éxito la delicada tarea de activar el Fondo de Apoyo a la Paz para facilitar por primera vez «material militar letal» a un tercer Estado inmerso en un conflicto armado, con todo lo que ello comporta en términos de supervisión y evaluación de riesgos, además de gestionar a través del Clearing House Mechanism, puesto en marcha por el EMUE, la coordinación de las ofertas de los Gobiernos de los Estados miembros y su adecuación a las demandas de las autoridades ucranianas (Maletta y Héau, 2022: 5-6). Aun habiendo realizado ya en el pasado funciones de este tipo —bien es cierto que a una escala muy diferente— en relación con misiones militares de gestión de crisis en el exterior, la capacidad del SEAE y, más específicamente, del Estado Mayor para asumir esta responsabilidad constituye sin duda una de las principales *revelaciones* acerca de la consistencia del entramado orgánico con el que cuenta la UE en un ámbito tan sensible.

Sea como fuere, estas constataciones sobre el papel desempeñado por el Alto Representante y el SEAE en la articulación de la respuesta de la UE frente

²⁰ Véase, en este sentido, el informe del Alto Representante «CFSP Report-Our Priorities in 2022», HR (2022) 147, 14-6-2022, p. 9. Todo ello sin perjuicio de que algunos meses después, en septiembre de 2022, Hungría amenazase, por ejemplo, con bloquear la propuesta que la UE pretendía sacar adelante en el Consejo de Derechos Humanos para el nombramiento de un experto independiente encargado de investigar violaciones de los derechos humanos en Rusia (Szèp *et al.*, 2023: 42).

a la guerra en Ucrania no pueden ocultar la persistencia de algunos desajustes en el dispositivo institucional más amplio en el que se integran y a los que, por tanto, convendría seguir prestando atención en el futuro. Sin ir más lejos, y como mera ilustración casi anecdótica de este fenómeno, cabría plantearse a la luz de lo dicho hasta ahora si tiene sentido que no recaiga en el Alto Representante una de las tres vicepresidencias ejecutivas dentro del actual organigrama de la Comisión y que sea, en cambio, el comisario encargado —entre otras cuestiones— de la política comercial quien asuma esa posición²¹.

Volviendo ahora la mirada precisamente hacia la Comisión, en ella encontramos el mejor ejemplo de ese otro tipo de mutaciones institucionales que se han ido verificando discretamente en la práctica de la PESC a lo largo de los últimos años y que la gestión de esta crisis está haciendo emerger con particular intensidad, confirmando así su virtualidad para reforzar la capacidad de respuesta de la UE. En estos términos debe entenderse, a mi modo de ver, el protagonismo que la Comisión está asumiendo en el marco de la estrategia global de suministro de material militar a Ucrania, algo en principio alejado del papel que el TUE le asigna en este ámbito²². No obstante, la magnitud del esfuerzo requerido a ese respecto y las nuevas responsabilidades que el desarrollo de instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa le han conferido recientemente²³, convierten a la Comisión en una pieza clave de cualquier iniciativa tendente a fortalecer —más aún con la urgencia que exigen las circunstancias— las capacidades de producción y adquisición conjunta del equipamiento necesario para sostener en el tiempo el apoyo a las fuerzas armadas ucranianas.

²¹ Bien es cierto que, desde un principio, el vicepresidente ejecutivo Valdis Dombrovskis se ha ocupado con carácter general del área económica dentro de la Comisión von der Leyen y que solo posteriormente hubo de asumir, por circunstancias sobrevenidas, la responsabilidad en materia de política comercial. Sorprende, no obstante, que el Alto Representante sea uno de los cinco vicepresidentes —y no forme parte del círculo de los tres vicepresidentes ejecutivos— cuando es el único de todos ellos al que se asigna expresamente esta función en los Tratados (arts. 17.4 y 18.4 TUE), con la particularidad, además, de que debe asumir la coordinación de todos los aspectos relacionados con la acción exterior de la UE en el seno de la Comisión.

²² Como observan Maurer *et al.* a este respecto, «what is particularly noteworthy about this is that the EU's member states have agreed to treat the collective supply of defence equipment and military support to Ukraine as a *foreign policy* decision [...], rather than a question of defence policy» (2023: 233).

²³ Fondo creado, como es bien sabido, mediante Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DO L 170 de 12.5.2021, p. 149), y cuya gestión recae esencialmente sobre la Comisión (Fondation Robert Schuman, 2021).

Ello explica que desde el inicio mismo del conflicto, y por invitación directa de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión²⁴, la Comisión haya podido incorporarse a la *sala de máquinas* de este complejo engranaje, elaborando con celeridad las propuestas que se le han requerido y con las que nuevamente se cruzan determinadas líneas rojas. De hecho, fruto de su comunicación conjunta con el Alto Representante de mediados de mayo de 2022²⁵, se estableció de inmediato una Defence Joint Procurement Task Force en la que ha venido trabajando desde entonces con la Agencia Europea de Defensa, el SEAE —a través, en particular, del EMUE— y los Gobiernos de los Estados miembros²⁶. Apenas dos meses después, la Comisión presentó al PE y al Consejo una primera propuesta de reglamento mediante el que —en caso de salir adelante— se aprobaría la denominada Ley de Adquisición Común²⁷. Se trata, en realidad, de un *instrumento a corto plazo* para incentivar la colaboración entre los Estados miembros en la fase de adquisición de equipos de defensa, dotado con quinientos millones de euros, y que debería servir para intentar colmar bajo ese enfoque cooperativo las deficiencias más urgentes y críticas creadas por la respuesta a la guerra en Ucrania²⁸. No existe, desde luego, ningún precedente de medidas de esta naturaleza que comporten el recurso al presupuesto general de la Unión para apoyar la adquisición de equipamiento militar.

Posteriormente, y tras más de un año de esfuerzo ininterrumpido por parte de la UE y de sus Estados miembros, la Comisión presentó el 3 de mayo de 2023 una segunda propuesta legislativa dirigida específicamente a incrementar con la mayor rapidez posible la capacidad de producción de munición tierra-tierra, de artillería y de misiles de la industria europea de defensa, ante

²⁴ En efecto, en su Declaración de Versalles (cit. *supra* nota 2) instan «a la Comisión a que, en coordinación con la Agencia Europea de Defensa, presente un análisis de los déficits de inversión en materia de defensa a mediados de mayo a más tardar y proponga cualquier otra iniciativa necesaria para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea» (apdo. 11).

²⁵ «Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir», JOIN (2022) 24 final, 18-5-2022.

²⁶ European Defence Agency, «Joint procurement: EU Task Force presents conclusions of first phase», 14-10-2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdd9nw87>.

²⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de Adquisición Común, COM (2022) 349 final, 19-7-2022; iniciativa más conocida por sus siglas en inglés como EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement).

²⁸ Véanse los apdos. 4 y 12 de la exposición de motivos de la propuesta de reglamento.

las apremiantes necesidades de Ucrania y para poder seguir asistiendo a su Gobierno en caso de que el conflicto se prolongue²⁹. Es la *tercera vía* del denominado *three track approach*, que el Consejo había aprobado el 20 de marzo y cuyas dos primeras fases consistían en una operación adicional de entrega urgente de munición al amparo del Fondo de Apoyo a la Paz y en la ejecución de un proyecto complementario de adquisición conjunta de ese mismo equipamiento a través de la Agencia Europea de Defensa o de iniciativas promovidas por alguno de los Estados miembros³⁰.

Con independencia de su ambición tal vez moderada y de los obstáculos a los que puedan verse confrontadas en su tramitación legislativa, lo cierto es que ambas iniciativas revelan con especial nitidez el nuevo papel que la Comisión asume en este ámbito y que de forma menos evidente venía manifestándose ya en la práctica anterior³¹; un papel, además, que no se limita al mero acompañamiento ni presenta un carácter *subalterno*, como ilustra, por ejemplo, el hecho de que haya llegado incluso a amenazar con retirar su propuesta en relación con el primero de estos instrumentos antes de aceptar cualquier atisbo de desnaturalización de la misma en el diálogo entre el PE y el Consejo³².

²⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la Ley de apoyo a la producción de municiones, COM (2023) 237 final, 3-5-2023; también conocida por sus siglas en inglés como ASAP (Act in Support of Ammunition Production).

³⁰ Véase, en este sentido, el acuerdo alcanzado por el Consejo el 20 de marzo de 2023 en su doc. 7632/23 de la misma fecha.

³¹ A propósito, por ejemplo, de la gestión de los programas preparatorios y de la posterior puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa, que había llevado a la Comisión a establecer y desarrollar, entre otras iniciativas novedosas, «una dinámica fluida de trabajo conjunto» con la Agencia Europea de Defensa (González Alonso, 2021: 854).

³² En concreto, por lo que se refiere a la cuestión de si la adquisición conjunta de equipamiento militar a través del EDIRPA podría realizarse a proveedores externos a la UE, como parecen estar dispuestos a aceptar el PE y el Consejo en aras de la eficacia del dispositivo. Para la Comisión, esto resulta inasumible puesto que haría peligrar la constitucionalidad de la base jurídica sobre la que se funda el reglamento y que no es otra que el art. 179.3 TFUE, que permite llevar a cabo actuaciones en materia de investigación y desarrollo tecnológico que redunden en una mejora de la competitividad de la industria europea (Pugnet, 2023). Pese a la evidente urgencia de la iniciativa, su tramitación a través del procedimiento legislativo ordinario no se ha desbloqueado hasta finales de junio de 2023, cuando el PE y el Consejo han alcanzado un acuerdo provisional que debería facilitar su aprobación definitiva (<https://tinyurl.com/4h3zvzhs>).

IV. POTENCIALIDADES INEXPLORADAS, EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PESC Y ALREDEDORES

Una de las constantes en el debate jurídico en torno a la PESC, al menos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha consistido en llamar la atención sobre el escaso aprovechamiento que en la práctica se ha hecho de buena parte de las innovaciones que entonces se introdujeron en la regulación de esta política con el objetivo de reforzar su eficacia. En su último informe sobre la aplicación de la PESC correspondiente al año 2022, sin ir más lejos, el PE vuelve a insistir sobre esta rémora, achacándola a la falta de voluntad política de los Gobiernos de los Estados miembros e instando a superarla de una vez por todas «habida cuenta de la evolución del entorno de seguridad europeo»³³. Aunque no con carácter exclusivo³⁴, esos llamamientos suelen colocar en su punto de mira la ineficacia del procedimiento de toma de decisiones, descartando que deba apostarse por una revisión de los Tratados para tratar de remediarla mientras no se le haya sacado todo el partido posible a una serie de herramientas infrautilizadas que ofrece el marco jurídico en vigor.

¿Está siendo este el caso con motivo de la gestión de la guerra en Ucrania por parte de la UE? ¿Cabe detectar entre sus efectos sobre la PESC algún desarrollo significativo en ese sentido? En otras palabras, ¿ha constituido por fin esta crisis absolutamente disruptiva el detonante para explotar al máximo aquellas potencialidades inexploradas, facilitando así la definición de una reacción más ágil y contundente?

Por lo que se refiere en primer término y concretamente al recurso a la mayoría cualificada para la toma de decisiones, la respuesta a estos interrogantes ha de ser por fuerza negativa: el amplísimo abanico de medidas PESC adoptadas por el Consejo desde el inicio del conflicto no se ha visto facilitado precisamente por la utilización de las posibilidades que a ese respecto abre el art. 31.2 TUE, como excepción al principio general formulado en el apartado primero del mismo precepto y, en virtud del cual, las decisiones en este ámbito habrán de adoptarse por unanimidad (Wessel y Szép, 2022: 63). Más que con este tipo de fórmulas de flexibilización, la celeridad y consistencia con las que la UE ha reaccionado en este escenario tienen que ver con la cohesión natural

³³ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2023, sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2022 (2022/2048, INI), P9_TA (2023) 0009, apdo. G.

³⁴ En efecto, junto a las cuestiones relacionadas con el procedimiento de toma de decisiones, el otro ámbito en el que se ha percibido claramente este fenómeno es el relativo al desarrollo de los mecanismos de la política común de seguridad y defensa (arts. 42-46 TUE).

que la magnitud de la amenaza ha generado en su seno, dando lugar a la aparición de una sorprendente «commonality of collective purpose» entre los Estados miembros (Maurer *et al.*, 2023: 230). Lo cual no ha resultado suficiente, por supuesto, para desterrar por completo actitudes obstruccionistas —protagonizadas esencialmente por uno de ellos— que han retrasado la adopción de algunas de esas decisiones en el Consejo y que han obligado a tolerar en algún caso —particularmente, en materia de sanciones— regímenes especiales o de exención que erosionan la unidad de acción y la eficacia del dispositivo en su conjunto (Szép *et al.*, 2023: 30).

Sí se aprecia, en cambio, en este mismo plano de análisis un desarrollo en absoluto desdeñable en relación con otro mecanismo de flexibilidad: el de la denominada «abstención constructiva». En efecto, conforme a lo previsto en el segundo párrafo del art. 31.1 TUE, uno o varios Estados miembros podrán acompañar su abstención a propósito de la aprobación de una decisión PESC concreta en el seno del Consejo de una declaración formal que les eximirá de aplicar la medida en cuestión, asumiendo, sin embargo, que esta pueda imputarse y ser vinculante para la Unión³⁵. Aunque esta posibilidad existe desde hace más de dos décadas, puesto que fue introducida por el Tratado de Amsterdam, hasta el inicio de la guerra en Ucrania tan solo había sido utilizada en una ocasión³⁶; desde entonces, y en poco más de un año, se ha recurrido a ella al menos tres veces, confirmando la virtualidad de una *herramienta* de estas características para facilitar la cohesión de la UE en situaciones muy delicadas sin necesidad de abandonar la regla de la unanimidad.

En dos de estos casos, el Estado miembro que individualmente se ha acogido a esta fórmula ha sido Hungría, *sospechoso habitual* en el bloqueo de decisiones PESC³⁷; en el tercero, que en realidad fue el primero en el tiempo, se

³⁵ El número de miembros del Consejo que lo hagan deberá ser inferior a un tercio de los Estados miembros, que representen a su vez menos de un tercio de la población de la Unión, ya que en caso contrario la decisión no podrá ser adoptada. Del mismo modo, el o los Estados miembros *abstencionistas* bajo esta fórmula se comprometen a no obstaculizar ni impedir la normal ejecución de la medida aprobada. Por otro lado, y a tenor de lo establecido en el art. 41.2 TUE, si la decisión de que se trate comporta gastos que no puedan correr a cargo del presupuesto general de la Unión, los Estados miembros en cuestión no estarán obligados a contribuir a su financiación.

³⁶ Con motivo de la aprobación en 2008 de la operación civil de gestión de crisis en Kosovo (EULEX Kosovo), como se he recordado reiteradamente desde entonces; entre otros, por la propia Comisión Europea en su comunicación de septiembre de 2018 mencionada *supra* en nota 3 (p. 8).

³⁷ En un reciente estudio realizado a instancias del PE, se recoge una lista no exhaustiva de una treintena de ocasiones en las que, desde mediados de 2016, alguno de los

trató de Austria, Irlanda y Malta. Comenzando por este último supuesto, los Gobiernos de estos tres Estados miembros han optado, en efecto, por desmarcarse del suministro de material militar letal a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz atendiendo a las limitaciones que a este respecto resultan de sus constituciones nacionales (Bartoloni, 2022: 1124)³⁸. Pero el carácter *constructivo* de su abstención no suscita duda alguna, en la medida en que ni siquiera han pretendido eludir ninguno de los compromisos financieros que derivan de aquel instrumento, sino que simplemente han preferido que sus contribuciones vayan destinadas a sufragar otro tipo de acciones de apoyo al amparo del mismo. Por lo que se refiere a Hungría, tampoco deja de ser significativo el hecho de que, en lugar de bloquear, su Gobierno se haya decantado por este mecanismo en relación con decisiones tan relevantes como la aprobación de la misión de entrenamiento de tropas ucranianas en territorio de algunos Estados miembros de la Unión (EUMAM Ukraine) o con la puesta en marcha del denominado *three track approach*, al que antes me referí³⁹.

Es evidente, pues, que la abstención constructiva puede ofrecer en este campo un rendimiento reseñable en tanto que mecanismo facilitador de la toma de decisiones, siempre y cuando, claro está, se utilice con el propósito adecuado y respetando la obligación de lealtad exigida por el art. 31.1 TUE⁴⁰. Cosa que, por ejemplo, no parece estar ocurriendo en el último de los supuestos mencionados en relación con Hungría⁴¹.

Estados miembros amenazó con utilizar o utilizó efectivamente su capacidad de bloquear individualmente una decisión PESC: en un 60 % de los casos el protagonista fue el gobierno húngaro (Wessel y Szép, 2022: 65).

³⁸ La decisión de activación inicial del Fondo en este sentido, que después ha sido objeto de sucesivas modificaciones, fue la Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DO L 60 de 28.2.2022).

³⁹ En octubre de 2022 y marzo de 2023, respectivamente. En ambos casos, el ministro húngaro de Asuntos Exteriores, Péter Szijjártó, anunció en rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo en la que se tomó la decisión el recurso a la abstención constructiva por parte de su Gobierno (véase: <https://tinyurl.com/bxajvxt4>; y <https://tinyurl.com/54jkmcw>).

⁴⁰ Véase *supra* nota 35. A juicio de N. Koenig, «constructive abstention allows member states to adhere to national specificities (e.g., neutrality) without blocking the path for the others. It is, however, unhelpful if one or a few member states explicitly seek to do so to protect national strategic or economic interests» (2022: 7).

⁴¹ Que, poco después de acogerse por segunda vez a esa fórmula, ha vuelto a bloquear la toma de decisiones en relación con el Fondo de Apoyo a la Paz («Hungary blocks

Ahora bien, más allá de esta aproximación *clásica* al debate en torno a las potencialidades inexploradas o insuficientemente aprovechadas del régimen jurídico de la PESC, la respuesta que la UE está dando a la crisis generada por la guerra en Ucrania pone sobre la mesa, a mi modo de ver, otro elemento de mucho mayor calado a esos efectos. Me refiero a la utilización de la política de ampliación como parte esencial de esta estrategia.

Ni que decir tiene que la ampliación ha sido considerada siempre como uno de los instrumentos más eficaces de la política exterior europea *lato sensu*, definitivo a la hora de transformar el entorno inmediato de la Unión en el medio y largo plazo. En esta ocasión, sin embargo, se ha recurrido al mismo en un contexto inédito —inaudito e inimaginable, incluso— y con objetivos aparentemente contradictorios con la esencia de lo que hasta ahora ha representado el proceso de adhesión de un nuevo Estado miembro. Recuérdense que la solicitud de adhesión fue precisamente una de las primeras iniciativas que el Gobierno ucraniano adoptó a los pocos días del inicio de la agresión militar rusa, provocando en cuestión de horas —amén de la lógica perplejidad debido a la situación bélica que se estaba viviendo sobre el terreno— la reacción de apoyo sin fisuras de casi una decena de Estados miembros de la UE⁴². Posteriormente, y una vez elaborado en tiempo récord el dictamen preceptivo por parte de la Comisión, el Consejo Europeo procedió a finales de junio de 2022 a reconocer formalmente el estatuto de país candidato a la propia Ucrania y a Moldavia⁴³. La presión para la apertura de negociaciones, que en otros casos ha tardado años en llegar, no ha cesado desde entonces, de tal forma que no es descartable que esta decisión pueda terminar figurando en el orden del día del Consejo Europeo con el que se cierre el semestre de Presidencia española en diciembre de 2023.

De entrada, y sin perjuicio de otro tipo de implicaciones de mucho mayor alcance para el futuro mismo de la Unión, estos desarrollos nos obligan a interrogarnos sobre la virtualidad del procedimiento del art. 49 TUE como parte de la estrategia de gestión de crisis más ambiciosa y arriesgada jamás puesta en práctica por la UE y en cuya ejecución —no lo olvidemos— se están

tranche of EU off-budget military support for Ukraine», *Euractiv*, 17-5-2023; disponible en: <https://tinyurl.com/wfsyzub9>).

⁴² *Open letter by Presidents in support of Ukraine's swift candidacy to the European Union*, suscrita por los jefes de Estado o de Gobierno de Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia, y hecha pública el mismo 28 de febrero de 2022 (disponible en: <https://tinyurl.com/5n96bare>).

⁴³ «Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Ucrania a la Unión Europea», COM (2022) 407 final, 17-6-2022, y Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2022 (EUCO 24/22, 24-6-2022, apdo. 11)

cruzando no pocas *líneas rojas* en aras de la eficacia y la contundencia de la respuesta. Ello ha llevado, por ejemplo, a constatar que no sería descartable una aplicación *exprés* de aquel procedimiento si existiese una voluntad política suficiente en ese sentido (Kochenov y Janse, 2022); o a acuñar el concepto de *accession through war* para describir esta reformulación creativa de la política de ampliación con fines geopolíticos inmediatos (Petrov y Hillion, 2022: 1291). Como es obvio, ninguna de estas interpretaciones eximiría del cumplimiento de las prescripciones básicas de aquel precepto y, en particular, de la aprobación del acuerdo de adhesión por todos los Estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales.

Pero, al margen de los aspectos meramente procedimentales, la incorporación de la perspectiva de adhesión a la estrategia global de la UE para hacer frente a la guerra en Ucrania ha suscitado también un interesante debate de fondo acerca de la conveniencia —necesidad, incluso, dadas las circunstancias— de buscar fórmulas que permitan superar de algún modo «the simple binary of Member State/third State» (Cremona y Shuibhne, 2022: 178). A esta lógica obedeció claramente, en mi opinión, la propuesta lanzada por el presidente Macron con motivo de su intervención en la clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en relación con la puesta en marcha de la Comunidad Política Europea⁴⁴, por más que el planteamiento formal de esta iniciativa apareciese ya bastante más diluido en las conclusiones del Consejo Europeo inmediatamente posterior, coincidiendo con el reconocimiento del estatuto de candidato a Ucrania⁴⁵. Su desarrollo desde entonces, con la celebración de las dos primeras cumbres en Praga y Moldavia, confirma esa deriva sin que quepa aventurar en estos momentos cuál pueda ser el futuro de este proyecto de Comunidad Política Europea una vez se vaya amortiguando el efecto aglutinador de la agresión contra Ucrania (Jacqué, 2022: 616).

En términos jurídicos más concretos, se ha vuelto la vista en este contexto hacia una disposición clave del Tratado de la UE, que sin embargo nunca ha sido utilizada como fundamento exclusivo de ninguna actuación específica y

⁴⁴ No en vano, formula su propuesta tras reconocer en relación con Ucrania y Moldavia, «nous savons tous parfaitement que le processus leur permettant l'adhésion, prendrait plusieurs années, en vérité, sans doute plusieurs décennies». Disponible en: <https://tinyurl.com/zu5eud4y>. Esa fue también la interpretación inicial de la propuesta por parte de observadores muy cualificados (Chopin *et al.*, 2022: 2).

⁴⁵ De hecho, en las ya mencionadas conclusiones de 24 de junio de 2022, el Consejo Europeo aborda precisamente esta cuestión en primer lugar bajo el enunciado genérico «Europa en sentido amplio», acogiendo la propuesta, pero zanjando cualquier posibilidad de que pudiera concebirse como sustituto o alternativa de «las políticas e instrumentos de la UE existentes, en particular, la ampliación» (apdo. 2).

que podría albergar un notable potencial a la hora de articular un nuevo modelo de relación preferente y más estructurada con los países vecinos. Me refiero al art. 8 TUE, incorporado en su día por el Tratado de Lisboa con la intención aparente de *constitucionalizar* la denominada política de vecindad, pero que, tanto por su ubicación en el título I del TUE («Disposiciones comunes») como por su vinculación directa con los valores de la Unión, podría llegar a ofrecer en un escenario como el que ahora se abre potencialidades de momento inexploradas (Cremona y Shuibhne, 2022: 157).

Y es que la situación inédita generada por la guerra en Ucrania, que ha precipitado un recurso atípico —por no decir anómalo— a la política de ampliación como herramienta de gestión de crisis que podría terminar comprometiendo gravemente el futuro mismo del proceso de integración, obliga por fuerza a apurar cualquier posibilidad o vía alternativa dentro de los márgenes previstos por los Tratados. Sin perjuicio, claro está, de que siempre permanezca abierta la opción de abordar su reforma para atender a un imperativo de esta magnitud, como, por ejemplo, reclama con urgencia A. Duff proponiendo, cuando menos, «five surgical strikes on the Treaties», entre los que debería figurar precisamente la creación de un nuevo estatuto de «affiliate membership» (2023b: 15); pero esto nos aboca ya a nuestro tercer nivel de análisis.

V. ¿DETONANTE DEFINITIVO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PESC?

Como apuntamos al inicio del presente estudio⁴⁶, la confluencia en el tiempo de la fase decisiva de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y del estallido de la guerra en Ucrania complica sobremanera la valoración del impacto que pueda atribuirse a este último acontecimiento desde el punto de vista de la presión para reforzar la configuración jurídica de la PESC mediante una reforma de los Tratados. Es evidente, en efecto, que el desenlace de la COFE propició una primera toma de posición general —y muy polarizada, por cierto— entre los Gobiernos de los Estados miembros acerca de si el seguimiento de sus conclusiones podría comportar, junto a otro tipo de iniciativas, la apertura de un nuevo proceso de revisión constitucional: mientras que para algunos de ellos esta posibilidad debía descartarse por completo, otros preferían no excluirla aunque no se contemplase con carácter inmediato⁴⁷. En este

⁴⁶ En particular, en el apdo. II *supra*.

⁴⁷ En relación con la primera postura, véase el *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania,*

escenario irrumpió, además, el Parlamento Europeo con su propuesta formal de convocatoria de una convención al amparo del art. 48 TUE, no centrada exclusivamente en la PESC, pero cuyo contenido más articulado sí se refiere en concreto a aspectos relacionados con esta política de la Unión⁴⁸. Al margen de que el PE hubiese sido desde un principio la institución más comprometida con la COFE y la que en cierto modo aspiró siempre a llevar las riendas del proceso, no cabe duda de que en este movimiento influyó también su voluntad política de no dejar pasar la ocasión para ejercer por vez primera la prerrogativa que el Tratado de Lisboa le había conferido a ese respecto permitiéndole «presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados»⁴⁹.

Ni que decir tiene que el panorama se complicó aún más a raíz de la decisión del Consejo Europeo de reconocer a Ucrania el estatuto de candidato a la adhesión, puesto que a partir de ese momento, como acabamos de ver, el debate sobre la reforma constitucional cobra un nuevo cariz: comienza a desvincularse paulatinamente del seguimiento de los resultados de la Conferencia y pasa a estar mediatizado en mucha mayor medida por la *sombra* de una ampliación de imprevisible manejo y consecuencias. Así se percibe, sin ir más lejos, en la relevante conferencia pronunciada por el canciller Scholz en la Universidad Carolina de Praga a finales de agosto de 2022 o en el discurso sobre el estado de la Unión de la presidenta Von der Leyen de mediados del mes de septiembre⁵⁰; sin cuestionar en modo alguno la pertinencia de esa

Slovenia and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe, hecho público el mismo 9 de mayo de 2022, fecha de clausura oficial de la COFE; a propósito de la segunda, el *Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the «Conference on the Future of Europe»*, de 13 de mayo de 2022 (ambos documentos accesibles a través de *EU Law Live*, «CoFoE: Member States struggle to achieve simple majority to trigger Treaty change», 20th May 2022; <https://tinyurl.com/562nztwu>).

⁴⁸ *Supra* nota 13. Recuérdese igualmente que la Resolución de 9 de junio de 2022 vino precedida por otra a comienzos del mes de mayo en la que, sin esperar siquiera al acto formal de presentación de las conclusiones de la Conferencia, el PE ya había anunciado su intención de solicitar formalmente la convocatoria de una convención (Resolución de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento de conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, P9_TA (2022) 0141, apdo. 15).

⁴⁹ Apdo. segundo del art. 48 TUE, en el que hasta entonces solo se mencionaba a los Gobiernos de los Estados miembros y a la Comisión como posibles impulsores de la apertura del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados.

⁵⁰ El texto en inglés del discurso del canciller Scholz puede consultarse en: <https://tinyurl.com/2u7rzb42>; el de la presidenta Von der Leyen en su versión en castellano en: <https://tinyurl.com/43vkk6rf>.

ampliación, ambos condicionan claramente su viabilidad a una previa reforma de los Tratados, para la que el primero avanza ya una serie de propuestas concretas y centradas esencialmente en el plano institucional⁵¹.

Sea como fuere, en este contexto sometido a una tensión extrema por las exigencias de la gestión de la guerra en Ucrania, parece constatarse una especie de proceso de decantación del alcance de ese debate constitucional, que se ha ido centrando en los aspectos más directamente relacionados con el procedimiento de toma de decisiones, con particular atención, desde luego, al ámbito específico de la PESC, y con un planteamiento, además, en el que el nivel de ambición se rebaja a lo que podríamos considerar ajustes puntuales, como mucho mediante la activación de *pasarelas* y, en todo caso, a través de un mejor aprovechamiento del marco jurídico en vigor. El propio PE dejaba, en cierto modo, abierta esta puerta en su resolución de 9 de junio de 2022, sin renunciar, por supuesto, al objetivo último de aspirar a una reforma en profundidad de la Unión. No en vano, al tiempo que enunciaba de forma más o menos genérica las materias sobre las que, a su juicio, debería incidir la nueva convención, avanzaba únicamente dos propuestas concretas de revisión de disposiciones del TUE: por un lado, la pasarela general o procedimiento simplificado de revisión del art. 48.7, que en una de sus facetas resulta aplicable a la PESC⁵², y, por otro, el precepto más utilizado como base jurídica para la adopción de medidas en este campo, el art. 29⁵³. Aunque este no contiene en su versión actual previsión alguna en cuanto a la toma de decisiones, el PE propone incorporar a su redacción una referencia específica a las medidas

⁵¹ No es el caso de la presidenta Von der Leyen, que se limitó a manifestar genéricamente al final de su discurso su apoyo a la propuesta del PE para la convocatoria de una convención que permita «renovar la promesa europea», aunque —eso sí— vinculando con claridad esta iniciativa a las nuevas perspectivas de ampliación: «Igual que nos tomamos en serio la perspectiva de una Unión más amplia, también tenemos que tomarnos en serio la necesidad de una reforma».

⁵² Así es, en efecto, por lo que se refiere a la posibilidad de facilitar el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el Consejo, contemplada en su párrafo primero y que resulta aplicable tanto al conjunto del Tratado de Funcionamiento de la UE como al título V del TUE. En todo caso, la reforma propuesta afectaría también a la segunda vertiente de este procedimiento simplificado de revisión, puesto que consistiría en flexibilizar aún más su operatividad sustituyendo en el párrafo cuarto del art. 48.7 TUE la exigencia de unanimidad para la adopción de la decisión pertinente por parte del Consejo Europeo por la mayoría cualificada *agravada* del art. 238.3.b) TFUE.

⁵³ Aproximadamente, un 50 % de actos PESC tiene como fundamento jurídico esta disposición y, en particular, las medidas restrictivas o sanciones (Wessel *et al.*, 2020: 375).

restrictivas o sanciones de carácter económico y financiero, que pasarían a adoptarse por mayoría cualificada en el Consejo⁵⁴, algo que, con razón, ha sido criticado desde el punto de vista de la técnica jurídica habida cuenta de que la disposición que de manera general regula la toma de decisiones en la PESC es el art. 31 TUE (Wessel y Szép, 2022: 26).

La tendencia se fue acentuando, no obstante, durante el segundo semestre de 2022 bajo el insospechado liderazgo de la Presidencia checa (Sus, 2023:108), y ha terminado de materializarse, a mi modo de ver, con la iniciativa del denominado «grupo de amigos de la mayoría cualificada», ya en mayo de 2023, y ante la evidente inacción de la Presidencia sueca a este respecto (Duff, 2023a: 5). En efecto, en julio de 2022, la Presidencia checa del Consejo había solicitado al resto de Gobiernos de los Estados miembros una toma de posición explícita acerca de una eventual extensión de la mayoría cualificada a más de una decena de aspectos específicos de la PESC⁵⁵. El resultado de esta encuesta no fue concluyente, si bien confirmó el rechazo a cualquier avance en esta dirección por parte de un buen número de socios para los que el momento no podía ser menos adecuado para afrontar un debate de estas características (Koenig, 2022: 2).

Pese a ello, y espoleados sin duda por la experiencia acumulada durante más de un año de gestión de la guerra en Ucrania, los Gobiernos de nueve Estados miembros —entre los que se encuentran los seis fundadores, más Eslovenia, España y Finlandia— han optado por constituir el mencionado foro bajo el formato de un «inclusive Group of Friends to foster Qualified Majority Voting in the EU's Foreign and Security Policy [...], (with) the objective to improve effectiveness and speed of our foreign policy decision—making against the backdrop of Russia's war of aggression against Ukraine and the growing international challenges the EU is facing»⁵⁶. Su

⁵⁴ En concreto, el PE propone incorporar a la redacción de este precepto —entre las dos frases que ahora la componen— el siguiente enunciado: «Cuando una decisión prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios países terceros, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada».

⁵⁵ En concreto, tal y como revela la Comisión de Asuntos Exteriores del PE, en ese cuestionario enviado a los Gobiernos de los Estados miembros en julio de 2022, «the Presidency listed 11 concrete areas of common foreign and security policy (CFSP), and also common security and defence policy (CSDP) related to the Articles 24, 27, 28, 29, 37, 39, 41, 42 and 44 of the Treaty on European Union» («Opinion of the Committee on Foreign Affairs on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties», 2-12-2022, 2022/2051, INL, apdo. F).

⁵⁶ «Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy», hecho

vocación de estabilidad se ha visto reafirmada apenas un mes después de su presentación, con un segundo comunicado en el que se insiste sobre el enfoque absolutamente pragmático de la iniciativa y se busca disipar en la medida de lo posible los temores de los socios más reticentes: no se trataría en ningún caso de reformar los Tratados ni de cuestionar el consenso como seña de identidad básica de la PESC; lo urgente y fundamental es aprovechar de un modo mucho más decidido las potencialidades que en este campo ofrece el art. 31 TUE —incluido el mecanismo de la abstención constructiva— y, a lo sumo, activar la pasarela de su apartado tercero, movimiento que podría ir acompañado de la previsión de una nueva «red de seguridad» (*safety net*) que viniera a reforzar el «freno de emergencia» ya contemplado por este precepto⁵⁷. Todo facilidades, pues, con tal de no dejar pasar la ventana de oportunidad que parece abrirse en estos momentos para ensanchar el juego de la mayoría cualificada en el ámbito de la PESC.

El Parlamento Europeo, por su parte, aunque no ha abandonado la pretensión de poner en marcha el procedimiento ordinario de revisión de los Tratados y lleva más un año trabajando en una propuesta global en ese sentido⁵⁸, ha decidido explorar también en paralelo la vía de las *pasarelas* como alternativa para propiciar avances inmediatos en la agilización de la toma de decisiones en el seno del Consejo, prestando particular atención, como es lógico, a la PESC. Y, tal vez, lo más relevante a este respecto sea la asunción de que la cláusula del art. 31.3 TUE puede activarse al margen de las condiciones procedimentales mucho más onerosas del art. 48.7 TUE, entre las que figura la aprobación del propio PE para que pueda verificarse ese tránsito de la unanimidad a la mayoría cualificada⁵⁹.

público el 4 de mayo de 2023 a través de una nota de prensa del Ministerio alemán de Asuntos Exteriores (disponible en: <https://tinyurl.com/5cnrfpxp>).

⁵⁷ «It's time for more majority decision-making in EU foreign policy», texto suscrito por los ministros de Asuntos Exteriores de seis de los nueve Estados miembros creadores del Grupo, más Rumanía, y publicado en *POLITICO* el 12 de junio de 2023 (disponible en: <https://tinyurl.com/bdfeayd4>). Esa salvaguardia, habitualmente denominada «freno de emergencia», se encuentra regulada en el último párrafo del apdo. segundo del art. 31 TUE.

⁵⁸ Bajo el impulso de su Comisión de Asuntos Constitucionales, que no prevé culminar estos trabajos hasta comienzos del otoño de 2023. A este respecto, véase en último término la «Opinion of the Committee on Foreign Affairs on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties», *supra* nota 55.

⁵⁹ Junto a la intervención de los Parlamentos nacionales, a los que debe transmitirse cualquier iniciativa del Consejo Europeo en ese sentido a fin de que, en un plazo de seis meses, puedan manifestar su eventual oposición a la misma. Bastaría, como es

Esta ha sido, en efecto, una cuestión tradicionalmente controvertida en el plano doctrinal, puesto que el TUE no aclara en modo alguno cómo debe interpretarse la relación entre ambas pasarelas que en la práctica se solapan. Tanto la una como la otra permiten al Consejo Europeo, mediante decisión adoptada por unanimidad, facilitar que el Consejo pueda pronunciarse por mayoría cualificada en supuestos cubiertos por el título V del TUE —es decir, la PESC— en los que, en principio, rige la unanimidad; el límite para su operatividad, que también comparten, viene dado por las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa, en relación con las cuales no cabe posibilidad alguna de flexibilización. La diferencia entre ellas estriba, amén del hecho de que el art. 48.7 TUE resulta igualmente aplicable a cualquier materia regulada por el TFUE, en la complejidad del procedimiento mismo: mientras que para consumir la revisión simplificada que habilita este último precepto se articula una fórmula de participación de los parlamentos nacionales y se requiere la aprobación del PE, en el caso del art. 31.3 bastaría la decisión unánime del Consejo Europeo. Lo cual no impide, como ocurre entre otros Estados miembros como Alemania, que en el plano interno se pueda supeditar la intervención del representante nacional en la adopción de esa decisión a alguna forma de autorización parlamentaria (Böttner, 2016: 514)⁶⁰.

Pues bien, pese a los argumentos avanzados en contra de la interpretación del art. 31.3 TUE como una suerte de *lex specialis* respecto de la pasarela general del art. 48.7 —que resultaría incompatible con las exigencias que derivan del principio democrático para el funcionamiento de la Unión—⁶¹, de los trabajos

bien sabido, con que uno de ellos se opusiese para que el Consejo Europeo no pudiera aprobar la decisión contemplada.

⁶⁰ Por lo que se refiere a España, el art. 8 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa (BOE 308, de 23 de diciembre de 2009, p. 108502), regula únicamente el ejercicio de la eventual oposición de las Cortes Generales a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo al amparo del art. 48.7 TUE, o bien a las decisiones del Consejo en virtud de la pasarela específica del art. 81.3 TFUE en materia de derecho de familia con implicaciones transfronterizas; no incorpora, sin embargo, previsión alguna en relación con otras pasarelas, como la del art. 31.3 TUE.

⁶¹ Este es, en efecto, el argumento fundamental de quienes abogan por la interpretación más rigurosa de la relación entre ambos preceptos (Böttner, 2016; Wessel *et al.*, 2020: 377), sin perjuicio de que en el caso de alguno de ellos se aprecie una evolución en el sentido de asumir también el carácter de *lex specialis* del art. 31.3 (Wessel y Szép, 2022: 78).

en curso del PE en este campo parece desprenderse que esta institución asume con cierta naturalidad que la activación de la primera de esas disposiciones para facilitar una ampliación inmediata del juego de la mayoría cualificada en el ámbito de la PESC podría llevarse a cabo sin intervención alguna por su parte⁶². De tal forma que, en la coyuntura por la que la UE está atravesando como consecuencia del conflicto en Ucrania y bajo su influjo, el pragmatismo se impone claramente en el debate sobre una eventual reforma de esta política: debe aprovecharse la oportunidad para tratar de sacar adelante este tipo de *ajustes quirúrgicos*, que deberían ir acompañados, a su vez, de una utilización mucho más intensa del resto de posibilidades que ofrece el marco jurídico en vigor para flexibilizar la toma de decisiones en materias PESC. Un avance en este sentido, aunque sea de mínimos, parece estar al alcance de la mano a raíz de la breve pero muy intensa experiencia acumulada en el manejo de la crisis de Ucrania⁶³.

Todo ello sin perjuicio, claro está, de que pueda seguir aspirándose a una actualización más amplia de la configuración constitucional de la PESC mediante la revisión de los Tratados, como sostiene el propio PE. Desde luego, la inacción del Consejo frente a su propuesta inicial a este respecto, transcurrido ya más de un año desde su formulación, es, sin duda, la mejor prueba del escaso apetito de un buen número de Estados miembros por explorar esa vía, con carácter general y, en particular, por lo que se refiere a la PESC⁶⁴. Ahora bien, al igual que la gestión de la guerra en Ucrania ha revelado la versa-

⁶² Y, por tanto, sin tener que pasar por el procedimiento mucho más exigente del art. 48.7. Véase, en este sentido, el «Draft Report on the implementation of the *passerelle* clauses in the EU Treaties» de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE (2022/2142, INI, 21-2-2023), así como la «Opinion of the Committee on Foreign Affairs» sobre el mismo (2022/2142, INI,, 22-3-2023).

⁶³ En este sentido, en el «Draft Report» mencionado en la nota anterior, la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE saludaba «the fact that, in recent discussions in the Council, a majority of Member States have expressed their willingness to use *passerelle* clauses in certain fields and on a case-by-case basis» (punto 7). Pocos meses antes, Wessel y Szép constataban que, «despite the sensitive nature of the topic, it can be argued that the active discussion on the use of the *passerelle* clauses is already a success. In the past, a discussion at the highest political level would have been unimaginable [...]. In late 2022 or early 2023, there may be further developments in that regard» (2022: 77).

⁶⁴ Recuérdese que, conforme al apdo. segundo del art. 48 TUE, el Consejo «remitirá al Consejo Europeo y notificará a los Parlamentos nacionales» los proyectos de revisión de los Tratados que le sean presentados por el Gobierno de cualquiera de los Estados miembros, el PE o la Comisión. No ha faltado quien, en este sentido, constata una evidente falta de liderazgo en el PE al no haber activado ya la vía procesal del recurso

tilidad del régimen jurídico en vigor para hacer frente a un desafío de esta magnitud, también está propiciando que salgan a la luz de manera más evidente, si cabe, sus limitaciones y, por tanto, aquellos aspectos sobre los que convendría incidir a través de una eventual reforma: desde el carácter un tanto artificial a la luz de lo vivido en esta última etapa de la cláusula del art. 40 TUE⁶⁵ hasta la necesidad de reforzar la posición institucional del Alto Representante y, con él, del SEAE, pasando por la reconsideración del modelo de financiación de las acciones PESC con implicaciones militares o en el ámbito de la defensa (art. 41 TUE), así como por otro tipo de ajustes en el entramado general de la política común de seguridad y defensa⁶⁶.

Es aquí donde el impacto de la guerra no parece que vaya a resultar por sí mismo suficiente para provocar cambios significativos, habida cuenta de la oposición frontal de un amplio grupo de Estados miembros a entrar de nuevo en una dinámica general de revisión de los Tratados⁶⁷. Se ha abierto paso, en este sentido, la idea de que tal vez sería viable alcanzar una suerte de *package deal* aprovechando la circunstancia de que en ese bloque se sitúan precisamente los Gobiernos más proclives a acelerar en toda la medida de lo posible la adhesión de Ucrania a la UE⁶⁸. De tal forma, que la profundización volvería

por omisión (art. 265 TFUE) contra el Consejo por su incumplimiento flagrante de aquella obligación (Duff, 2023a: 5).

⁶⁵ En la medida en que el alcance global de la respuesta con la que la UE ha reaccionado frente a la agresión contra Ucrania, combinando de manera muy fluida instrumentos PESC y *no* PESC, difumina de facto la virtualidad de la separación tajante que el art. 40 establece entre la aplicación de esta política y la ejecución del resto de políticas de la Unión reguladas en el Tratado de Funcionamiento.

⁶⁶ Véanse, en este sentido, las propuestas concretas que avanza el PE, más allá de lo relacionado con la flexibilización del procedimiento de toma de decisiones, tanto en su Resolución sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2022 (*supra* nota 33), como en la «Opinion of the Committee on Foreign Affairs on proposals for the amendment of the Treaties», mencionada en nota 58.

⁶⁷ Sin ir más lejos, en su «Discussion note» para la reunión informal del Consejo de Asuntos Generales de 21 y 22 de junio de 2023, la Presidencia sueca invita al resto de delegaciones a hacer un esfuerzo por identificar «the must-haves, rather than the nice-to-haves, bearing in mind that even minor reforms will face obstacles», insistiendo, además, en que «to have a fruitful discussion on substance, the starting point should not be the issue of treaty reforms. Since initiating such a process at this point would be both divisive and cumbersome, it should be embarked upon only with a broadly shared view of what we need to change» (disponible en: <https://tinyurl.com/26er3ajd>).

⁶⁸ Esta posibilidad fue evocada expresamente por el ministro checo de Asuntos Europeos durante la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Asuntos Generales de

a aparecer así en la agenda de la Unión como *conditio sine qua non* —más que nunca en este caso— para cualquier avance en un proceso de ampliación que, por sus implicaciones de todo tipo, no tiene nada que ver con ninguno de los anteriores. Pero esta especie de transacción, si llegara a verificarse en la práctica, en modo alguno podría limitarse a facilitar avances puntuales en los procedimientos de toma de decisiones a través de pasarelas o de otras fórmulas similares; debería ser global y dar paso a una reforma ambiciosa puesto que, de lo contrario, el precio sería escandalosamente bajo para lo que está en juego: ni más ni menos que la pervivencia misma de la Unión tal y como la conocemos⁶⁹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Retomando el interrogante con el que se abría el presente estudio, parece obligado volver ahora al concepto de *epifanía* para delimitar el impacto que la guerra en Ucrania está provocando en clave jurídico-institucional sobre la PESC. Si matizado se ha pretendido que fuera el análisis —articulado en torno a los tres planos de aproximación propuestos—, matizadas habrán de ser también por fuerza estas reflexiones finales.

Epifanía ha habido, sin duda alguna y desde múltiples perspectivas, atendiendo al origen etimológico del término, en la medida en que esta crisis absolutamente disruptiva está haciendo aparecer, está manifestando o revelando toda una serie de aspectos que reflejan el sentido último y las potencialidades de la PESC como nunca antes había ocurrido en las ya casi tres décadas de trayectoria de esta política⁷⁰. Lo cual no garantiza, sin embargo, que ello pueda servir para propiciar sin más el cambio o la transformación profunda de la misma que tantos ansían.

20 de septiembre de 2022 (disponible en: <https://tinyurl.com/mwvm359u>), y desde entonces ha sido manejada por la doctrina en varias ocasiones (Koenig, 2022: 5; Wessel y Szép, 2022: 77).

⁶⁹ Antes de que se produjera la agresión rusa contra Ucrania, y reflexionando precisamente sobre la viabilidad de una eventual reforma de los Tratados, que él consideraba ya entonces indispensable, J. C. Piris evocaba la imagen del «pecado de Niza» (*the Sin of Nice*) para referirse a los efectos nefastos que en su día tuvo —y continuamos arrasando en la actualidad— la solución poco rigurosa por la que se optó en la última ocasión en la que la UE se vio confrontada a una situación comparable (2021: 974).

⁷⁰ Conforme a su primera acepción en el *Diccionario de la RAE*, *epifanía* se define como «manifestación, aparición o revelación», referida, obviamente, a una realidad importante o trascendente.

Para empezar, y por paradójico que resulte a la luz del enfoque que ha presidido el desarrollo de este trabajo, la principal conclusión que se impone es que el debate sobre los procedimientos y las cuestiones técnico-jurídicas se ha convertido por una vez en algo relativamente accesorio o instrumental en el marco de la PESC cuando la UE se ha visto impelida a centrarse en lo esencial: hacer frente al mayor desafío existencial para su seguridad que ha conocido y que ha sido percibido como tal por el conjunto de sus Estados miembros, sin perjuicio de discrepancias puntuales bien conocidas. Ello ha generado una dinámica nueva —la «commonality of collective purpose» de la que hablábamos antes⁷¹— que incentiva de forma natural la unidad de acción, desactivando, a su vez, el protagonismo excesivo que esos condicionamientos o particularidades procedimentales —la singularidad de la PESC, en definitiva— han acaparado siempre en el funcionamiento de esta política: no quedaba más remedio que actuar con la mayor celeridad y contundencia posibles y, en general, se han encontrado las vías para hacerlo. Es lo que tiene, y valga la metáfora, dejar de mirar por primera vez «at security through the eyes of insurance companies rather than military planners» (Krastev y Leonard, 2023: 12).

De tal suerte que, como hemos podido comprobar en detalle, este cambio conceptual ha traído aparejada, antes que nada, una confirmación muy potente del grado de consistencia o de madurez jurídica-institucional desarrollada por la PESC en su formato post-Lisboa y, en consecuencia, del rendimiento —insospechado para muchos— que puede estar en condiciones de desplegar en un escenario como el provocado por la guerra en Ucrania. A ello se ha sumado, además, el recurso a instrumentos o mecanismos hasta ahora escasamente explorados pese a estar a disposición de la Unión, como la abstención constructiva, con tal de preservar el pulso y la unidad en la respuesta, e incluso en un plano completamente distinto una activación, cuando menos atípica, de la política de ampliación.

Precisamente, esa desmitificación del rigor de la unanimidad y de sus efectos habituales para la PESC en un contexto mucho más proclive al enfoque Team Europe es lo que ha llevado a contemplar como plausibles avances adicionales y de mayor alcance en este campo, abriendo un debate que nunca antes se había planteado con tanta seriedad, ni visos de producir resultados tangibles, sobre la ampliación del juego de la mayoría cualificada en el ámbito de aquella política. Nos movemos aquí, como hemos tenido ocasión de comprobar, en un espacio —básicamente, el de las *pasarelas*— que se sitúa a caballo entre el aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el marco

⁷¹ *Supra* apdo. IV.

jurídico en vigor (art. 31 TUE) y la reforma *quirúrgica* o simplificada de los Tratados (art. 48.7 TUE), pero con la clara voluntad en todo caso de que la experiencia acumulada con motivo de la gestión de la guerra en Ucrania trascienda los márgenes de esta crisis y pueda propiciar con carácter general una aproximación más flexible a la toma de decisiones en materias PESC. Algo que podría estar al alcance de la mano, siempre que las iniciativas pertinentes —ya procedan del PE o de un grupo de Estados miembros— respeten la prudencia y el *gradualismo* que siempre ha exigido este tipo de avances. Y, claro está, asumiendo con naturalidad que la mayoría cualificada no es en modo alguno la panacea en este campo y que, como corrobora la situación que estamos viviendo, tanto o más importante para la UE que la agilidad en la respuesta es la unidad de acción y la credibilidad que esta reporta.

Más allá de la identificación de estos efectos inmediatos, el panorama se vuelve, sin embargo, mucho más complejo para cualquier otro tipo de ejercicio prospectivo. En primer término, porque el entramado jurídico-institucional de la PESC ha de mostrar su rendimiento no solo frente a desafíos extremos, sino en la gestión *cotidiana* de una agenda cada vez más exigente, y no parece que la capacidad para hacerlo pueda verse sustancialmente reforzada por modestos ajustes de carácter procedimental. Lo cual nos aboca ineludiblemente a la perspectiva de una nueva reforma de los Tratados; un horizonte que, desde luego, podría facilitar la corrección de algunas de las disfunciones estructurales que siguen afectando a la PESC, pero sobre el que la crisis de Ucrania no parece estar incidiendo más que de manera tangencial o indirecta en la medida en que ha abierto la puerta a un proceso de ampliación completamente atípico, cuya consumación, sin una previa revisión constitucional profunda, representaría un auténtico suicidio para la UE.

Bibliografía

- Bartoloni, M. E. (2022). Simple abstention and constructive abstention in the context of international economic sanctions: Two too similar sides of the same coin? *European Papers*, 7 (3), 1121-1130. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/616>.
- Blockmans, S. (ed.) (2022). *A transformational moment? The European Union response to Russia's war in Ukraine*. Bruselas: Centre for European Policy Studies. Disponible en: <https://tinyurl.com/4b2z2jd7>.
- y Wessel, R. A. (2021). The European External Action Service at ten: Reason for a celebration? *European Foreign Affairs Review*, 26 (1), 5-12. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/EERR2021002>.
- Böttner, R. (2016). The Treaty amendment procedures and the relationship between art. 31. 3 Treaty of the European Union and the general bridging clause of art.

48. 7 Treaty of the European Union. *European Constitutional Law Review*, 12 (3), 499-519. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019616000286>.
- Chopin, T., Macek, L. y Maillard, S. (2022). *La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne*. Paris : Institut Jacques Delors. Disponible en: <https://tinyurl.com/4e2k4y23>.
- Cremona, M. y Nic Shuibhne, N. (2022). Integration, membership and the EU neighbourhood. *Common Market Law Review*, 59 (special issue), 155-180. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/cola2022149>.
- Duff, A. (2023a). *Raising the stakes on constitutional reform: the European Parliament triggers treaty change*. Brussels: European Policy Centre. Disponible en: <https://tinyurl.com/aur4ecb8>.
- (2023b). Five surgical strikes on the Treaties of the European Union. *European Papers*, 8 (1), 9-16. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/630>.
- Editorial Comments (2022). The response to the war in Europe: a more power based European Union and the challenge of ensuring that it remains rule and value based. *Common Market Law Review*, 59 (3), 623-640. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2022047>.
- Fondation Robert Schuman (2021). *The governance of the European Defence Fund*. European Issues Policy Paper, 592. Disponible en: <https://tinyurl.com/mryzc2wu>.
- González Alonso, L. N. (2021). Descifrando la gobernanza de la «nueva» política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 70, 845-865. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.70.01>.
- (2022a). La Conferencia ha terminado, ¿larga vida a la Convención? Llegó el momento de tomar decisiones en el debate sobre el futuro de Europa. En F. Aldecoa y M. Guinea (eds.). *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera convención europea* (pp. 111-124). Madrid: Catarata.
- (2022b). La Unión Europea, su futuro y el de Ucrania: ¿un destino en adelante compartido? En F. Aldecoa y L. N. González (eds.). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania* (pp. 247-257). Madrid: Catarata.
- Jacqué, J. P. (2022). La communauté politique européenne «Back to the future». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 58 (4), 615-617.
- Kochenov, D. y Janse, R. (2022). Admitting Ukraine to the European Union: art. 49 Treaty of the European Union is the «Special Procedure». *European Union Law Live Symposium*. Disponible en: <https://tinyurl.com/r5sfx5ra>.
- Koenig, N. (2022). *Towards Qualified Majority Voting in European Union foreign policy. Different paths at multiple speeds*. Paris: Hertie School-Jaques Delors Centre. Disponible en: <https://tinyurl.com/2n5h5yn5>.
- Krastev, I. y Leonard, M. (2023). *Fragile unity: why europeans are coming together on Ukraine and what might drive them apart*. London: European Council on Foreign Relations Policy Brief. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdett9km>.
- Lehne, S. (2022). *Making European Union Foreign Policy fit for a geopolitical world*. Brussels: Carnegie Europe. Disponible en: <https://tinyurl.com/4myvx3dh>.

- Maletta, G. y Héau, L. (2022). *Funding arms transfers through the european peace facility. Preventing risks of diversion and misuse*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en: <https://doi.org/10.55163/OELZ9733>.
- Maurer, H., Whitman, R. G. y Wright, N. (2023). The European Union and the invasion of Ukraine: A collective responsibility to act? *International Affairs*, 99 (1), 219-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ia/iiaac262>.
- Petrov, R. y Hillion, C. (2022). «Accession through war»: Ukraine's road to the European Union. *Common Market Law Review*, 59 (5), 1289-1300. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2022092>.
- Pintsch, A. y Rabinovych, M. (2023). *Geopolitical and technocratic. European Union international actorness and Russia's war against Ukraine*. Paris: Fondation Robert Schuman. Disponible en: <https://tinyurl.com/54hxmu2m>.
- Piris, J. C. (2022). The European Union in crisis: What should the member States do? *European Papers*, 7 (2), 969-980. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/589>.
- Pugnet, A. (2023). *European Union executive threatens withdrawal of € 500m arms procurement fund proposal*. Brussels: EURACTIV. Disponible en: <https://tinyurl.com/49e2fcvy>.
- Sus, M. (2023). Making Use of a Window of Opportunity: The Czech Presidency's Performance in Foreign and Security Policy. *Czech Journal of International Relations*, 58 (1), 101-111. Disponible en: <https://doi.org/10.32422/mv-cjir.515>.
- Szép, V. (2023). Making European Union foreign policy more effective: qualified majority voting on the horizon? *Brussels: Carnegie Europe*, 2-5-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/2j3u2fk5>.
- , Wessel, R. A., Vandendriessche, M., Uzun, E., Moreno Villar, C., Ojanen, H., Kakko, H., Rybníková, L., Gubalova, V. y Kuruc, J. (2023). *Case studies of the European Union common Foreign and Security Policy activity*. London: ENGAGE. Disponible en: <https://tinyurl.com/ya22fwbd>.
- Wessel, R. A. (2016). *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*. *European Papers* 1 (2), 439-468. Disponible en: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/52>.
- y Szép, V. (2022). *The implementation of art. 31 of the Treaty on European Union and the use of qualified majority voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?* Brussels: European Parliament Study. Disponible en: <https://tinyurl.com/4r2zpf6r>.
- Wessel, R. A., Anttila, E., Obenheimer, H. y Ursu, A. (2020). The future of European Union Foreign, Security and Defence Policy: Assessing legal options for improvement. *European Law Journal*, 26 (5-6), 371-390. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12405>.