

La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*?

EU defence policy and the war in Ukraine: moving beyond small power status?

Victoria Rodríguez Prieto

Profesora de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. victoriarodriguezp@ucm.es. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8666-364X>

Cómo citar este artículo: Rodríguez Prieto, Victoria. «La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 67-88. DOI: doi.org/10.24241/rci.2024.137.2.67

Resumen: La Unión Europea (UE) ha ofrecido una respuesta significativa ante la guerra en Ucrania. Especialmente, destaca su apoyo a Kiev a través de medidas que nacen en el marco la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sobre todo en el ámbito de la defensa. Resulta relevante el respaldo dado al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA), o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania. Estas últimas iniciativas muestran cómo, a la luz de la agresión rusa contra Ucrania, la PCSD presenta un desarrollo inédito –aunque aún parcial– que permite a la UE avanzar hacia la superación de su tradicional condición de *small power*.

Palabras clave: Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Unión Europea (UE), guerra en Ucrania, potencia pequeña (*small power*)

Abstract: *There has been a significant response to the war in Ukraine on the part of the European Union (EU). Particularly noteworthy is its support for Kyiv via measures in the framework of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and especially in the defence field. It has provided substantial assistance to the Ukrainian Armed Forces through the European Peace Facility (EPF); the Act in Support of Ammunition Production (ASAP) and the EDIRPA common procurement instrument; and its military assistance mission (EUMAM Ukraine). These initiatives show how, in the wake of Russia's aggression against Ukraine, the CSDP has made unprecedented, yet still only partial steps to allow the EU to progress towards moving beyond its traditional status as a small power.*

Key words: *Common Security and Defence Policy (CSDP), European Union (EU), war in Ukraine, small power*

En 2022, Rusia inició una invasión a gran escala en Ucrania que desembocó en un conflicto armado el cual, a día de hoy, aún no ha cesado. Por su parte, la Unión Europea (UE), ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa que no solo se caracteriza por su rechazo a la agresión que lidera Moscú en el territorio ucraniano –que le ha llevado a aprobar, entre otras medidas, distintos paquetes de sanciones contra el régimen de Putin–, sino por ofrecer un respaldo sin precedentes a Ucrania, a través del establecimiento de un amplio abanico de iniciativas que superan los tradicionales ámbitos de cooperación (asociación política e integración económica) que hasta entonces mantenía con el país vecino.

Entre las principales medidas orientadas a apoyar a Ucrania destacan aquellas relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en particular al ámbito de la defensa, a través de las cuales la UE, por primera vez, ha sido capaz de respaldar a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63). Especialmente, cabe subrayar la ayuda otorgada al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); la aprobación de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA)¹ o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania². Estas últimas tienen especial interés como consecuencia de la singularidad e innovación que presentan al establecerse en el área de la defensa, en donde tradicionalmente la cooperación a escala europea ha sido muy limitada. Por tanto, a pesar de que el apoyo militar a Kíev aún adolece de ciertos déficits, con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024), y que además frente a la UE son otros actores, especialmente Estados Unidos (Masters y Merrow, 2024), los que dotan de mayor ayuda a Ucrania, dichas iniciativas son de interés al constatar un desarrollo inesperado que, aun siendo parcial, resulta significativo al darse en el ámbito de la defensa.

Este desarrollo debe ser entendido como consecuencia de la amenaza que supone la agresión rusa para la arquitectura de seguridad europea acordada hace décadas (Casier, 2022), percibida por la UE como un desafío para su propia estabilidad (Orenstein, 2023) que exige una respuesta más ambiciosa, inclusive en defensa. Pero, a su vez, es fruto de la unidad y ambición que presenta el conjunto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en donde se enmarca la PCSD, y que ha permitido poner en marcha medidas que

-
1. ASAP: Act in Support of Ammunition Production. EDIRPA: European Defense Industry Reinforcement through common Procurement Act.
 2. EUMAM: EU Military Assistance Mission in support of Ukraine.

confirman la «responsabilidad colectiva de actuar» (*a collective responsibility to act*) (Maurer *et al.*, 2023). LA PESC es resultado de una intensa y constante interacción entre los estados miembros que durante más de 50 años han abordado en el seno de las instituciones comunes la política exterior europea. De manera que, a través de la socialización, los países han logrado identificarse como colectivo, lo que ha permitido avanzar hacia un contenido y nivel de ambición común que ahora se muestra ante la guerra que tiene lugar en Ucrania (ibídem: 226-229). Es por ello por lo que la UE ha logrado impulsar importantes medidas en cuanto a su acción exterior, de conformidad con la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC. A este respecto, el uso de la denominada abstención constructiva como mecanismo de flexibilidad para solventar posibles bloqueos en la toma de decisiones ha sido de gran utilidad (González, 2023: 51-53). Dicha determinación y cohesión europea no solo se visualizan en la aprobación de sanciones contra Rusia, sino también en otras iniciativas acordadas en el seno del Consejo, tales como algunas de las medidas más relevantes establecidas en defensa como la puesta en marcha de la misión de entrenamiento EUMAM Ucrania.

Los pasos dados en PCSD ante la guerra en Ucrania evidencian una nueva mutación de la UE como actor internacional que, en cierta medida, podría alejarle de su histórica condición de *small power*.

Por tanto, si al principio los estados miembros solo alcanzaban la cohesión en política exterior respecto a cuestiones menores (Hyde-Price, 2006), progresivamente, dicha cohesión se puede observar en asuntos más relevantes, sobre todo en contextos de crisis (Bosse, 2022), en donde los países y las instituciones europeas muestran una mayor confianza y cohesión que permite la aprobación de una acción común (Natorski y Pomorska, 2017). Este último aspecto se visualiza aún más cuando su modelo normativo se ve cuestionado (Sjursen y Rosén, 2016) debido a que la naturaleza e identidad de la UE son claramente normativas, con una innegable expresión en su dimensión exterior (Manners, 2002). Es por ello que, ante el enfoque imperialista ruso, el cual cuestiona la propia soberanía de los estados, así como la voluntad y resistencia de los ciudadanos ucranianos (Diez, 2022), la UE ha sido capaz de ofrecer una acción inesperada en el seno de la PESC que muestra su potencial ante la guerra en Ucrania. Esta nueva realidad ha sido calificada como la ansiada «epifanía de la PESC» (Maurer *et al.*, 2023: 237; González, 2023) en donde los avances en PCSD y, más aún, en defensa han sido fundamentales.

Los pasos dados en PCSD ante esta guerra, a nuestro entender, evidencian una nueva mutación de la UE como actor internacional que, en cierta medida, podría alejarle de su histórica condición de *small power* (Toje, 2010 y 2011). Si anteriormente la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como

una verdadera potencia en el contexto multipolar— apenas presentaba progresos, sobre todo en defensa (Toje, 2011: 44 y 48-52), en la actualidad observamos ciertos avances. Pero ¿en qué consisten estos avances? Y, ¿hasta qué punto contribuyen a que la UE pueda superar su condición de *small power*? Con el fin de dar respuesta a las preguntas planteadas, el presente artículo profundizará en las medidas establecidas por la UE en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa, que surgen en el contexto del conflicto ucraniano. Posteriormente, estas serán analizadas a la luz de los principales argumentos que sustentan la noción de «la UE como un *small power*» elaborada por Toje (2010 y 2011). El objetivo último será constatar si la UE sigue siendo una potencia pequeña tras los últimos desarrollos o, por el contrario, son pasos decisivos hacia su fortalecimiento como actor internacional.

Para ello, este estudio se articula conforme a los siguientes epígrafes: tras una breve introducción, a continuación, se profundiza en los avances más relevantes en materia de defensa que se han establecido en respuesta al conflicto ucraniano; fundamentalmente, el respaldo otorgado a Ucrania mediante el FEAP, la puesta en marcha de las leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (ASAP y EDIRPA), así como la misión militar EUMAM. Posteriormente, se examinan dichos avances teniendo en cuenta los principales argumentos que el autor Asle Toje esgrimió para definir «la UE como un *small power*» y así constatar si hay una nueva evolución de este actor internacional que le permita superar su tradicional condición de potencia pequeña. Finalmente, se incluyen las principales conclusiones obtenidas a lo largo de la presente investigación.

Desarrollo de la PCSD a la luz del conflicto ucraniano

El Tratado de Lisboa (2009) incorporó importantes avances en materia de PCSD. Sin embargo, a diferencia de otras innovaciones de la PESC, las principales iniciativas relativas a este ámbito, especialmente aquellas vinculadas a la defensa, no se llevaron a cabo de forma inmediata tras su entrada en vigor a finales de 2009. Ello se debe a que, entre otros aspectos, se trata de un área en donde tradicionalmente los países han sido muy reacios a colaborar, optando de forma tradicional por una cooperación en el marco OTAN. Por ende, no fue hasta el cuestionamiento de la alianza transatlántica durante el mandato de Donald Trump (enero 2017-enero 2021), el referéndum favorable al Brexit

en 2016 (Reino Unido no era proclive a cooperar en dicha área), así como la creciente inestabilidad internacional (principalmente, preocupaban las crisis que acontecían en el vecindario: al sur, en 2011, la Primera Árabe y al este la inicial agresión rusa contra Ucrania en 2014), cuando los estados miembros constataron la necesidad priorizar avances en defensa (Aldecoa, 2018; Koppa, 2022: 145-177), al considerar que eran imprescindibles para alcanzar el entonces concepto de autonomía estratégica, el cual se circunscribía a la defensa

Esta visión quedó recogida en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión publicada en junio 2016, a través de la cual se dieron ciertos progresos. En concreto, destaca la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (arts. 42.6 y 46 TUE), que permite una mayor coordinación y cooperación con un impacto positivo hacia una inicial integración en defensa (Blockmans y Crosson, 2021); la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD, por sus siglas en inglés); o el acuerdo *Civilian CSDP Compact* que dota de mayor inversión y apoyo a las misiones civiles en el exterior (Pirozzi, 2018). Todo ello sin olvidar la posterior creación del Fondo Europeo de Defensa que, para el período 2021-2027, se aprobó con un presupuesto de casi 8.000 millones de euros (Reglamento [UE] 2021/697). De esta manera, la defensa conocida hasta la fecha como «el patito feo de la integración europea» (*the ugly duckling of European integration*) (Tocci, 2018), debido a su escaso y más que limitado desarrollo, mostró un cambio incipiente en estos años.

Sin embargo, no ha sido hasta la agresión rusa a gran escala contra Ucrania en febrero de 2022, y el posterior conflicto armado, cuando la UE ha logrado impulsar iniciativas más ambiciosas. La amenaza para el orden de seguridad europeo que supone la invasión rusa de Ucrania (Orenstein, 2023) y, a su vez, el cuestionamiento del propio modelo normativo de la Unión que conlleva la visión imperialista rusa (Aydin-Duzgüt y Noutcheva, 2022) han exigido «una Europa más fuerte y capaz que actué como proveedora de seguridad» (Consejo de la Unión Europea, 2022c: 6), para lo cual «el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, así como el apoyo a nuestros socios mediante todos los instrumentos disponibles» (Consejo de la Unión Europea, 2022a: punto 1) resultan fundamentales. Es en este contexto cuando se establecen nuevas iniciativas con la finalidad última de respaldar militarmente a Ucrania. Se trata de la primera vez que la UE apoya militarmente a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque esta amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63).

A continuación, se analizan las medidas en defensa más relevantes acordadas en el contexto de la crisis ucraniana que, en particular, son: el apoyo otorgado a las Fuerzas Armadas ucranianas a través del FEAP, el establecimiento de ASAP y EDIRPA, así como la misión militar EUMAM.

El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)

El FEAP se establece en marzo de 2021 en sustitución del Fondo para la Paz en África (integrado en el anterior Fondo Europeo de Desarrollo y el Mecanismo Athena). Su finalidad se orienta hacia la prevención de conflictos, conservación de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional mediante el apoyo a operaciones militares, así como medidas de asistencia (DOUE, 2021a). La financiación de este fondo no depende del presupuesto europeo, ya que son los propios estados miembros quienes han de aportar los recursos económicos que este requiere, aunque siempre de conformidad con su renta nacional bruta. En un primer momento, la asignación acordada para el período 2021-2027 fue de más de 5.000 millones y medio de euros a precios corrientes.

A raíz de la guerra en Ucrania, el FEAP ha mostrado una gran versatilidad, ya que con gran rapidez ha ampliado y refinado su ámbito de aplicación (González, 2023: 44-45) para así poder respaldar a las Fuerzas Armadas del país vecino con un apoyo que asciende a más de 11.000 millones de euros a lo largo de estos dos últimos años (EEAS, 2024). Para ello, ha sido imprescindible el aumento del límite financiero de este mecanismo que, desde el pasado mes de marzo, supera los 17.000 millones de euros y además ya cuenta con un Fondo de Asistencia para Ucrania que, dotado de 5.000 millones de euros, trata de apoyar al país frente a la amenaza rusa (Consejo de la Unión Europea, 2024a). Por otro lado, no se puede olvidar que la financiación de este fondo se nutre, aunque en menor medida, de las aportaciones adicionales de terceros estados como Noruega, que en el mes de julio acordó llevar a cabo su segunda contribución por una cuantía de 22 millones de euros (Consejo de la Unión Europea, 2023b).

La asistencia que el FEAP ofrece a Ucrania se caracteriza por incluir armamento no letal y también armamento letal. Se trata de la primera vez que la Unión apoya a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado con este tipo de armamento, siendo este un paso inédito (Fabrinni, 2023: 54). Ciertamente, esta última cuestión suscitó recelos por parte de algunos estados miembros. Sin embargo, el fondo en cuanto a su vertiente de asistencia ya incluía la posibilidad de que algún país pudiera oponerse a que con su contribución se adquiriese armamento letal permitiendo orientar su contribución hacia otras medidas de apoyo (DOUE, 2021a, art. 5). Es, justamente, esta vía la que se ha acordado en el caso ucraniano (Guinea, 2023a), lo que ha permitido a la UE corroborar su capacidad para ofrecer «armamento defensivo» (*defensive weaponization*) (Fiott, 2023) ante la amenaza rusa.

Asimismo, la financiación que ofrece el FEAP en el contexto de la guerra ucraniana no se limita a Kíev, ya que también otorga asistencia a los países de Moldova y Georgia. Estos últimos son –junto con Ucrania– los principales so-

cios de la Unión en la región. De hecho, son los únicos tres países de Europa Oriental que hasta la fecha participan en la política de ampliación de la UE (Rodríguez, 2024). A su vez, son –tras Ucrania– los estados que sufren la contienda de forma más acuciante. Principalmente, les preocupan los conflictos enquistados que padecen en sus respectivos territorios (en el caso moldavo, la región de Transnistria, y en Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del sur), en donde la presencia e influencia rusa son innegables. De manera que la agresión contra Ucrania suscita cierto temor especialmente en cuanto a su integridad territorial. Ante este panorama, la UE ha ofrecido asistencia por un total de 40 y 30 millones de euros a Moldova y Georgia, respectivamente (Consejo de la Unión Europea, 2023a). Una ayuda que, en el caso moldavo, se ha visto incrementada con 41 millones de euros adicionales (Consejo de la Unión Europea, 2024b), mientras que la financiación adicional a Georgia, prevista por un total de 30 millones de euros, ha quedado congelada ante los últimos retrocesos llevados a cabo por este país candidato, sobre todo tras la polémica aprobación de la ley de agentes extranjeros.

En último término, cabe subrayar que el apoyo que ofrece el FEAP no solo beneficia a Ucrania u otros países de la región, sino que también favorece a los propios estados miembros. La financiación del fondo no se ofrece a los socios orientales de forma directa, sino que esta se orienta a los países de la UE quienes, a su vez, ceden material de sus propios arsenales. Esta dinámica está permitiendo la modernización de sus equipos y materiales en la medida en la que entregan los viejos y compran nuevos a través de los recursos que reciben (Guinea, 2023a), lo cual ha sido valorado muy positivamente por parte de los estados miembros.

ASAP y EDIRPA

Otro avance en materia de defensa responde a la capacidad de la UE para tratar de respaldar y garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a Ucrania de forma constante y continuada a través de las denominadas leyes de apoyo EDIRPA y ASAP, por sus siglas en inglés. Estas cuentan con el apoyo de la Comisión Europea que, a petición de los estados miembros, elabora las propuestas para su puesta en marcha siendo de gran utilidad las posibilidades que brinda la cartera de Mercado Interior en lo relativo a la industria de la defensa. Además, al ser la Comisión quien ha presentado las medidas mencionadas, la tramitación se ha llevado a cabo a través del procedimiento ordinario (de conformidad con la base jurídica relativa a la industria). Por ende, su aprobación ha requerido de mayoría cualificada en el seno del Consejo y así se ha logrado esquivar la unanimidad de los estados

miembros que hubiese ralentizado su establecimiento ante un posible rechazo inicial de Hungría. Todo ello sin olvidar que ambas iniciativas corren a cargo del propio presupuesto europeo que, por primera vez, financia este tipo de cuestiones.

Conforme a la tercera vía acordada en marzo de 2023 por el Consejo para mantener el apoyo militar a Ucrania y, particularmente, el suministro de munición (Consejo de la Unión Europea, 2023c), la Comisión presentó una propuesta legislativa que, finalmente, sería aprobada por la Eurocámara y el Consejo en el verano de 2023. Se trata de la Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP, por sus siglas en inglés; OJEU, 2023). Esta, a través de la movilización de 500 millones de euros del presupuesto europeo, busca reforzar las capacidades europeas de fabricación para la producción de munición tierra-tierra, artillería y también misiles. De esta manera, junto con las vías primera (utilización de las reservas de munición de los estados miembros) y segunda (adquisición conjunta de municiones) adoptadas por el Consejo, los estados tratan de mantener e incluso incrementar el apoyo a Ucrania pese al recrudecimiento del conflicto.

Respecto a la Ley de adquisición común conocida como EDIRPA, esta medida se acuerda tras el informe elaborado a petición del Consejo Europeo (Declaración de Versalles, 2022: 5) por la Comisión y la Agencia Europea de la Defensa sobre los déficits de inversión en materia de defensa de los estados miembros. Dicho informe no solo recogía las limitaciones más acuciantes presentes en el área, sino también el establecimiento de medidas innovadoras como EDIRPA. De esta manera, se impulsa EDIRPA con una propuesta inicial de la Comisión de julio de 2022 que no sería respaldada por el Consejo y el Parlamento hasta el otoño de 2023 (Reglamento UE 2023/2418)³. Con un presupuesto final de 300 millones de euros, el nuevo instrumento persigue articular y promover la colaboración entre los estados miembros a la hora de adquirir equipos de defensa, incrementar la eficacia del gasto público y reducir la fragmentación en futuras adquisiciones. Asimismo, EDIRPA permite el reembolso parcial (con cargo al propio presupuesto europeo) de aquellas compras conjuntas que impliquen, al menos, a tres estados miembros. Con ello se trata de garantizar el respaldo a Ucrania, el cual no solo se limita a la producción sino también a la compra de materiales de defensa.

3. Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA).

Desde su puesta en marcha las iniciativas ASAP y EDIRPA están, en parte, permitiendo suministrar munición, misiles y otros productos de defensa a Kíev de forma continuada. En ello, la Comisión Europea ha jugado un papel importante (González, 2023: 48) que ha llevado a algunos autores a señalar la inicial «comunitarización de la defensa» (Guinea, 2023b), al menos en lo relativo a la inversión en cuanto a capacidades.

Misión militar EUMAM Ucrania

La puesta en marcha de una misión de asistencia militar denominada *EUMAM Ukraine* (por sus siglas en inglés: *EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*) ha sido otra de las innovaciones más destacadas que ha impulsado la UE en respuesta a la guerra en Ucrania. Bajo la dirección del Alto Representante y el Consejo, la EUMAM Ucrania proporciona a las Fuerzas Armadas ucranianas apoyo para su adiestramiento, así como equipamiento con fines letales y no letales (Consejo de la Unión Europea, 2022c). La misión persigue que el país sea capaz de defender su integridad territorial dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, ejercer efectivamente su soberanía y proteger a los civiles.

La medida se acordó en octubre de 2022 y contó con el apoyo mayoritario del Consejo, salvo de Hungría que, no obstante, permitió su aprobación a través del uso de la abstención constructiva (Raik *et al.*, 2024: 50). Un mes más tarde se puso en marcha con una duración inicial de dos años y una financiación de 106,7 millones de euros adquirida a través del FEAP. A diferencia del resto de las misiones, EUMAM Ucrania se desarrolla en el propio territorio europeo y no en el exterior, siendo un nuevo hito para la Unión. Desde su puesta en marcha, un total de 24 estados miembros han contribuido a la mejora de la eficacia de las Fuerzas Armadas ucranianas, aunque son Polonia y Alemania los países que han acogido y formado a un mayor número soldados (Maksak *et al.*, 2023: 5). En un principio, se preveía ofrecer entrenamiento a unos 25.000 soldados a lo largo del primer año, pero el Alto Representante ya señaló que en otoño la instrucción había sido recibida por un total de 30.000 y que serían 10.000 soldados más para finales de año (Borrell, 2023). En enero de 2024, se marcó un nuevo objetivo que consistiría en dotar de formación a otros 20.000 militares ucranianos a lo largo de 2024, lo que permitirá seguir apoyando a Kíev ante la amenaza rusa. El balance inicial que ofrece la misión es positivo, aunque mantiene ciertas carencias que merman su eficacia. Fundamentalmente, urge incrementar el personal, así como dotar de una mayor infraestructura a la capacidad militar de planificación y ejecución de la misión (Parlamento Europeo, 2024: 10).

En conclusión, estas medidas son innovadoras porque acontecen en un área donde la cooperación dentro de la UE ha sido tradicionalmente muy escasa. Asimismo, son relevantes al permitir ofrecer apoyo militar a Ucrania frente a la ofensiva rusa en su territorio. No obstante, aún adolecen de ciertas carencias con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024). En este sentido, iniciativas como la reciente propuesta conjunta de la Comisión y el Alto Representante para establecer la primera estrategia industrial de defensa europea que, entre otros aspectos, aboga por la creación de un programa europeo de la industria de defensa con una financiación de 15.000 millones de euros (European Commission y High Representative, 2024) y que ampliará la acción de EDIRPA, podrá promover pasos más ambiciosos y apremiantes en su apoyo a Ucrania.

Avances –parciales– hacia la superación de «la UE como un *small power*»

Hace más de una década, el catedrático noruego Asle Toje (2010 y 2011) definió lo que pasó a llamar «la UE como un *small power*», en la medida en la que la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como una verdadera potencia en el contexto multipolar (ibídem, 2011: 44)– apenas presentaba progresos, principalmente en defensa.

Desde, por un lado, la noción de potencia pequeña elaborada por Rothstein (1968) y Guzzini (1993) –quienes, frente a una perspectiva más cuantitativa propia de las voces neorrealistas, toman un enfoque relacional que analiza el comportamiento de una potencia pequeña conforme a su relación con otras potencias de igual o mayor tamaño– y, por otro lado, las ideas de Keohane (1969) sobre el impacto que las distintas potencias tienen en el tablero internacional, Toje (2011: 46) esgrimió las principales razones por las cuales la UE no solo debía ser entendida como una potencia pequeña, sino que resultaba imprescindible que esta asumiera dicha identidad para así reconciliarse con sus inconsistencias como actor en el actual escenario multipolar (ibídem, 2011: 57).

Al respecto, a continuación, se introducen algunos de los argumentos más destacados que llevaron a Toje a definir a «la UE como un *small power*» y, posteriormente, estos se analizarán a la luz de los últimos pasos dados en el ámbito de la en defensa en el contexto de la guerra ucraniana. De esta manera podremos, en última instancia, constatar si se ha avanzado hacia la superación de su histórica condición de potencia pequeña.

a) Establecimiento de medidas que trascienden de meras declaraciones

Toje (2011) parte de la idea de que la creación de la PCSD supone un paso decisivo para que la Unión avance hacia la dimensión propia de la *Realpolitik*, pues esta constituye su intento más ambicioso para alcanzar la capacidad de actuación que requiere de cara a convertirse en una gran potencia en la escena multipolar. Sin embargo, la PCSD apenas presenta progresos (ibídem, 2016: 5), fundamentalmente en lo relativo a la defensa en donde –a su entender– los escasos intentos a nivel europeo se han limitado a meras declaraciones grandilocuentes, de ahí que los avances resultan inapreciables. Por ello, el autor no duda en subrayar la gran brecha existente entre lo que predicen los líderes y mandatarios de la Unión, e incluso el desarrollo institucional, frente a la capacidad real de la UE como actor internacional (ibídem, 2011: 49-50).

Pero si analizamos hoy en día esta cuestión, podemos observar cómo desde 2022 se han dado pasos inéditos (aunque aún parciales) en la PCSD y especialmente en defensa. De esta manera, la UE ha sido capaz

de ir más allá de meras declaraciones hacia la puesta en marcha de novedosas iniciativas que han exigido la superación de «tabúes» históricos o «líneas rojas» (González, 2023). Entre otros ejemplos, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el FEAP, a través del cual se incluye por primera vez armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; tratar de garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a través de ASAP y EDIRPA, cuya financiación corre a cargo del propio presupuesto europeo con una implicación destacada de la Comisión, o la misión militar EUMAM que se desarrolla en el territorio de los estados miembros y que también ofrece material letal. En definitiva, estos avances, impensables antes del conflicto, muestran un nuevo dinamismo hacia una mayor profundización en defensa.

La UE ha tomado medidas innovadoras en un área donde la cooperación dentro de la UE ha sido tradicionalmente muy escasa. Asimismo, estas medidas son relevantes al permitir ofrecer apoyo militar a Ucrania frente a la ofensiva rusa en su territorio.

b) Geometría variable que limita la proyección de *hard power*

Toje (2011) entiende que la geometría variable que presenta la UE incide en su condición de potencia pequeña. De manera que, si en el ámbito económico, la Unión tiene un peso indiscutible, esta no presenta ningún avance en lo militar que además está políticamente fragmentado. Ello lleva a que esta no sea capaz de proyectar *hard power*, de ahí que solo se centre en las herramientas propias del

soft power, como la ayuda para el desarrollo o los vínculos de carácter comercial (Toje, 2011: 54), en donde mantiene un liderazgo significativo frente a otros actores.

En la actualidad, esta geometría variable propia de la UE se mantiene, pero se ha visto suavizada tras los últimos avances en el ámbito de la defensa, a través de los cuales logra proyectar *hard power*. Especialmente, destaca su capacidad para ofrecer «armamento defensivo» (Fiott, 2023) a Ucrania siendo un paso inédito y decisivo en cuanto a la expresión de poder duro. Sin embargo, esta proyección es limitada debido a que las iniciativas que dotan de respaldo militar a Ucrania presentan ciertos déficits, tal y como hemos mencionado en el epígrafe anterior. Además, en caso de que el conflicto se prolongase, la Unión requerirá de avances más ambiciosos. En este sentido, el establecimiento de iniciativas como la primera estrategia de la industria de la defensa europea (European Commission y High Representative, 2024) serán determinantes en el refuerzo de la expresión de *hard power* en la acción exterior europea.

En cuanto al fragmentación que señala Toje, cabe destacar que los avances en esta área han exigido cohesión por parte de los estados miembros, dejando así atrás la división que ha caracterizado la postura europea en crisis anteriores (Maurer *et al.*, 2023: 237). A este respecto, el uso de la abstención constructiva por países como Hungría ha permitido la superación de bloqueo, mostrándose como un mecanismo muy útil en esta crisis (González, 2023). Pero, tal y como se señalará, la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC (inclusive PCSD) incide en una clara división, y solo a través de un cambio en la toma de decisiones hacia un esquema más ágil y eficaz se podrá terminar con la segmentación en el seno del Consejo (Toje, 2016: 8).

c) Misión militar que nace en un contexto bélico y con cierto impacto sobre el terreno

De forma más específica, destaca otro elemento que responde a las misiones exteriores de la UE. Toje (2011: 49-55) considera que estas suelen tender hacia aquellas menos ambiciosas, de baja intensidad o de gestión de crisis, y que siempre tienen lugar antes o después y, por ende, nunca durante el conflicto. Por ese motivo, la UE no ha jugado nunca ningún papel en acontecimientos internacionales tan relevantes como las guerras en Kosovo, Irak, Darfur o Afganistán. En consecuencia, para Toje, las misiones europeas no tienen la finalidad ni tampoco la capacidad para cambiar los hechos que acontecen sobre el terreno, pues estas no buscan cambiar el statu quo al centrarse en cuestiones de escasa importancia para las grandes potencias.

En el marco de la guerra en Ucrania, sin embargo, la UE ha establecido la misión EUMAM, la primera misión militar europea que se desarrolla en el territorio de la Unión y que persigue dotar a las Fuerzas Armadas ucranianas de adiestramiento y formación. Además, ofrece equipamiento a los soldados ucranianos con material letal y no letal. Por tanto, EUMAM no elude el conflicto, pues nace para orientar a Ucrania a lograr una posición más aventajada en el campo de batalla frente a Rusia y que ya presenta un impacto inicial (Ostanina, 2023).

d) Promoción normativa

Toje (2011: 54) no duda en definir a la UE como «una amante de la ley» (*lover of the law*) o «una firme defensora del derecho internacional» (*a firm supporter of international law*), pues sostiene que la promoción normativa que lidera la UE respecto a la legalidad internacional y la cooperación multilateral responde a las limitaciones que presenta como potencia pequeña que le llevan a externalizar cuestiones que, por sí sola, no podría gestionar. Entre los principales ejemplos, el autor señala el cambio climático, la proliferación de armas nucleares o el reconocimiento de Kosovo, en los que la Unión se ha limitado a liderar la búsqueda de un entendimiento y cooperación en el marco internacional, al carecer de un mayor protagonismo en la política mundial. De este modo, Toje (2009) se aleja de aquellas voces reflectivistas que definen a la UE como una potencia normativa y que entienden que la promoción que lidera la Unión no nace como mero interés o en respuesta a sus carencias como actor, sino que es expresión de su dimensión interna (art. 2 TUE) que define y articula su política exterior (arts. 3.5 y 21 TUE). Es más, es su fundamentación normativa la que le predispone a actuar en la escena internacional como un auténtico «cambiador de normas» (*changer of norms*) (Manners, 2002). De manera que, sin negar sus carencias internas ni las dificultades que subyacen al actual auge multipolar que presenta la escena internacional en detrimento de un sistema multilateral (Diez, 2022), la UE busca promover un modelo global alternativo al propio de la *Realpolitik* (ibídem, 2021: 14). Esta última postura es aquella que ha caracterizado a la UE ante la crisis que acontece en el vecindario oriental. La defensa de la legalidad internacional frente a la amenaza rusa no obedece a un mero interés o a las carencias que presenta la Unión como actor internacional. Por el contrario, es el resultado del enfoque imperialista que Rusia busca imponer en la región y que claramente cuestiona el modelo de gobernanza europeo lo que ha llevado a la UE a ofrecer una respuesta significativa (ibídem). Inclusive en el inusual ámbito de la defensa, donde –de forma inesperada– ha sido capaz de acordar distintas medidas que, incluso con carencias, muestran un desarrollo inédito.

e) Fundamentación kantiana y carencias que presenta la UE como actor internacional

En último término, Toje (2011) entiende que los escasos avances en materia PCSD y, sobre todo, en defensa se deben a que la integración europea es en sí misma una alternativa a la guerra, ya que evita la emergencia de potencias revisionistas o incluso de nuevas búsquedas de poder a nivel regional. La lógica de la «vinculación institucional» (*institutional binding*) está motivada por un deseo de reducir la amenaza al propio conflicto. Así, este autor explica, en parte, las tensiones entre la UE como un orden internacional y su papel para contribuir a la promoción de dicho orden como potencia. De ahí que llegue a afirmar que «la UE actúa como una potencia pequeña, puesto que esta no es consecuencia de una verdadera “voluntad

El actual desarrollo de la PCSD ante la guerra en Ucrania permite avanzar a la UE en su anhelo de dejar atrás su condición de *small power*; pero aún se requieren pasos decisivos tales como el fin de la unanimidad.

de poder”, sino que es fruto del miedo a la soberanía de Westfalia, así como al equilibrio de poder y las consecuencias que tuvieron para la estabilidad europea antes de 1945» (ibídem: 55).

De forma complementaria, Toje (2009: 37) —subrayando los tímidos pasos dados en PCSD debido a las

carencias que presenta la UE como actor— pone el acento en la regla de la unanimidad, ya que esta ha mermado los recursos, instrumentos y el consenso necesario para alcanzar los resultados esperados. Se trata de una toma de decisiones deficitaria que, junto con las acciones unilaterales de los estados miembros, refuerza aún más su condición de potencia pequeña (ibídem, 2011: 55). Así, solo cuando se abandone lo que define como la «opción nuclear» (*nuclear option*) de la unanimidad en favor de la mayoría cualificada (ibídem, 2016: 8), la UE podrá desempeñar una actuación distinta en el tablero internacional.

Ciertamente, la fundamentación kantiana sobre la cual se asienta el proyecto europeo dificulta dar pasos en materia de defensa. Ello, junto con la histórica cooperación en el seno de la OTAN que ha incidido en una clara dependencia de Estados Unidos (Toje, 2011: 53), han persuadido a los estados miembros a no cooperar en esta materia; sin embargo, el actual tablero internacional no difiere entre una potencia civil —denominada la UE así por sus rasgos *sui generis* (Whitman, 1998)— y un Estado que actúa como un auténtico actor global (ibídem, 2011: 44), de ahí que deba ofrecer avances incluso en defensa. La guerra en Ucrania ha servido como catalizador para acordar iniciativas innovadoras que ponen en contradicción la primera afirmación de Toje en la medida en la que la UE ha sido capaz de dar pasos en este área. No obstante, coincidimos plenamente con el autor respecto al impacto negativo de la unanimidad en la PESC y, por ende, la

PCSD (ibídem, 2009: 37). En definitiva, podemos concluir que el actual desarrollo de la PCSD ante la guerra en Ucrania permite avanzar a la UE en su anhelo de dejar atrás su condición de *small power*; pero aún se requieren pasos decisivos tales como el fin de la unanimidad (véase la tabla 1).

Tabla 1. Resumen comparativo entre las variables que definen «la UE como un *small power*» y el actual desarrollo de la PCSD en materia de defensa

Principales variables que definen «la UE como un <i>small power</i> » según Toje	La PCSD (en particular, el ámbito de la defensa) a la luz del conflicto en Ucrania
La PCSD solo presenta declaraciones grandilocuentes y cierto desarrollo institucional.	Avances que conllevan la superación de «tabúes» históricos o líneas rojas (González, 2023).
UE presenta una geometría variable: - Indiscutible peso económico - Ningún avance en lo militar - Políticamente fragmentada	Se mantiene la geometría variable, pero con mayor desarrollo en defensa. Cohesión y unidad (Maurer <i>et al.</i> , 2023), pero la regla de la unanimidad incide en una posible segmentación.
UE no es capaz de proyectar <i>hard power</i> .	Proyección limitada de <i>hard power</i> .
Las misiones exteriores de la UE son de baja intensidad o de gestión de crisis, y se desarrollan antes y después, pero no durante el conflicto.	La EUMAM nace en el actual contexto bélico.
Misiones sin capacidad para cambiar los hechos sobre el terreno.	Cierta impacto en las Fuerzas Armadas ucranianas (Ostanina, 2023).
Escasos progresos en defensa, ya que el proyecto europeo es en sí mismo una alternativa a la guerra.	La fundamentación kantiana del proyecto europeo dificulta los avances en materia de defensa, pero se han dado pasos iniciales.
Todo ello reforzado por acciones unilaterales de los estados miembros, la tradicional cooperación en OTAN y la regla de la unanimidad que merman la PCSD.	La unanimidad se mantiene y solo el paso hacia la mayoría cualificada permitirá a la UE alcanzar un mayor liderazgo.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La PCSD ante la guerra en Ucrania muestra un desarrollo inédito en materia de defensa a través de la puesta en marcha de distintas medidas que han supuesto la superación de «tabúes» históricos o líneas rojas (González, 2023). En concreto, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) que incluye, por primera vez, armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; el respaldo en cuanto al suministro de munición, misiles y otros productos de defensa por medio de las innovadoras iniciativas ASAP y EDIRPA, que corren a cargo del presupuesto comunitario y que cuentan con la implicación de la Comisión; o la misión militar EUMAM, la cual destaca por llevarse a cabo en el territorio de los estados miembros, así como ofrecer armamento letal y no letal a los soldados ucranianos.

Dicho desarrollo constata cómo, finalmente, la PCSD –que nace con la finalidad de dotar a la UE de la capacidad de actuación que requiere para convertirse en una gran potencia en el contexto multipolar (Toje, 2011: 49)– a la luz del conflicto en Ucrania ha mostrado parte de su potencial y desarrollo. Ello confirma una nueva mutación de la UE como actor internacional, ya que esta ha sido capaz de dotarse de herramientas propias de *hard power*, pudiendo así desempeñar un mayor protagonismo en la crisis que acontece en su vecindario oriental. Por todo ello, podemos confirmar que los pasos mencionados anteriormente suponen un avance hacia la superación de «la UE como un *small power*». Sin embargo, se trata de una superación parcial debido a que la PCSD y especialmente el área de la defensa aún presentan carencias que impiden a la UE alcanzar un mayor impacto en el tablero internacional. En este sentido, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el seno del Consejo, así como una mayor profundización en el ámbito de la defensa, serán determinantes para alcanzar un mayor liderazgo en la política mundial.

En definitiva, ante la contestación normativa que lidera Rusia en la región conforme a su modelo imperialista, la UE ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa a través de innovadoras iniciativas entre las que destacan aquellas establecidas en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa. Sin embargo, la UE aún necesita avances más ambiciosos para superar su histórica condición de *small power* y así lograr convertirse en una potencia de primer orden.

Referencias bibliográficas

Aldecoa, Francisco. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol.

- 34, (2018). p. 1.003-1.020. DOI: <https://doi.org/10.15581/010.34.1003-1020> (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27449>
- Anderson, Jan- Joel. «Guns. Lots of guns - EU strategic responsibility and the European defence industry». *EUISS Commentary*, (18 de enero de 2024), p. 1-4. (en línea) <https://www.iss.europa.eu/content/guns-lots-guns-eu-strategic-responsibility-and-european-defence-industry>
- Aydın-Düzgıt, Senem y Noutcheva, Gergana. «External Contestations of Europe: Russia and Turkey as Normative Challengers?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n.º 6 (2022), p. 1.815-1.831. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13380> (en línea) [Fecha de consulta: 17.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13380>
- Blockmans, Steven y Crosson, Dylan Machiarini. «PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence». *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º especial (2021), p. 87-110. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2021028> (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/26.3/EERR2021028>
- Borrell, Josep. «Speeding up our military support to Ukraine». *EEAS*, (14 de marzo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 02.11.2023] https://www.eeas.europa.eu/eeas/speeding-our-military-support-ukraine_en
- Bosse, Giselle. «Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans». *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 3 (2022), p. 531-546. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2099713> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2022.2099713>
- Casier, Tom. «Why Did Russia and the EU Clash Over Ukraine in 2014, But Not Over Armenia?». *Europe-Asia Studies*, vol. 74, n.º 9 (2022), p. 1.676-1.699. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2133087> (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2022.2133087>
- Comisión Europea. «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 de mayo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 26.06.2023] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0237>
- Consejo de la Unión Europea. «Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Declaración de Versalles 10 y 11 de marzo de 2022», (11 y 12 de marzo de 2022a) (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. «Una Brújula Estratégica para la Seguridad

- y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», 7371/22 COR 1, (19 de abril de 2022b) (en línea) [Fecha de consulta: 06.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. «Ucrania: la UE pone en marcha la Misión de Asistencia Militar Consejo», Comunicado de prensa, (15 de noviembre de 2022c) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar al sector de la defensa de la República de Moldavia y de Georgia», Comunicado de prensa, (4 de mayo de 2023a) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-to-support-defence-sector-of-the-republic-of-moldova-and-georgia/>
- Consejo de la Unión Europea. «Noruega: segunda contribución financiera de Noruega al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz», Comunicado de prensa, (25 de julio de 2023b) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/25/norway-second-norwegian-financial-contribution-to-the-european-peace-facility/>
- Consejo de la Unión Europea. «Entrega y adquisición conjunta de municiones», 7632/23, (23 de marzo de 2023c) (en línea) [Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo de Ayuda a Ucrania: el Consejo asigna 5 000 millones de euros en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar militarmente a Ucrania», Comunicado de prensa, (18 de marzo de 2024a) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar a la República de Moldavia y a Ghana», Comunicado de prensa, (4 de abril de 2024b) (en línea) [Fecha de consulta: 17.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/04/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-in-support-of-the-republic-of-moldova-and-ghana/>
- Diez, Tomas. «The EU in a Changing World Order: In Defence of Normative Power 2.0». *Marmara Journal of European Studies*, vol. 29, n.º 1 (2021), p.

- 1-20 (en línea) [Fecha de consulta: 22.10.2023] <https://doi.org/10.29228/mjes.412>
- Diez, Tomas. «Russia's War and the future of European order». *Turkish Policy Quarterly*, vol. 21, n.º 1 (2022), p. 11-20 (en línea) [Fecha de consulta: 25.10.2023] <http://turkishpolicy.com/article/1114/russias-war-and-the-future-of-european-order>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «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». DOUE-L-2021-80367, n.º 102 (24 de marzo de 2021a) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80367>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (Texto pertinente a efectos del EEE)». DOUE-L-2021-80616, n.º 170 (12 de mayo de 2021b) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>
- European Commission y High Representative. «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry», JOIN(2024) 10 final (5 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 09.04.2024] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf
- Fabrinni, Federico. «Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity». *Politics and Governance*, vol. 11, n.º 4 (2023), p. 52-61. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174> (en línea) [Fecha de consulta: 09.10.2023] <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/7174>
- Fiot, Daniel. «In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p. 447-462. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395> (en línea) Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2023.2183395>
- González Alonso, Luis Norberto. «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*, vol. 75 (2023), p. 35-68. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02> (en línea) [Fecha

- de consulta: 05.09.2023] <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-75-mayoagosto-2023/la-union-europea-frente-al-desafio-de-la-guerra-en-ucrania-la-ansiada-epifania-de-su-politica>
- Guinea, Mercedes. «La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?», en: López Garrido, Diego (dir.) *El estado de la Unión Europea ante una nueva legislatura europea*. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023a, p. 53-72 (en línea) [Fecha de consulta: 20.11.2023] <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-UE-2023-CORREGIDO.pdf>
- Guinea, Mercedes. «¿Aprendiendo por las malas? Enseñanzas de la invasión de Ucrania para la presidencia española de la UE en política exterior», en: Aldecoa, Francisco y Elias, José (dirs.) *Retos y oportunidades de la presidencia española del consejo de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023b, p. 305-330.
- Guzzini, «Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis» *International Organization*, vol. 47, n.º 3 (1993), p. 443-78 (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23701/Guzzini_IO_1993_CUP.pdf;jsessionid=D20803FFBE54DB21DF6B827188C5ADF7?sequence=2
- Hyde-Price, Adrian. «'Normative' Power Europe: a Realist Critique». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2 (2006), p. 217-234. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500451634> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500451634>
- Keohane, Robert O. «Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics». *International Organization*, vol. 23, n.º 2 (1969), p. 291-310 (en línea) [Fecha de consulta: 07.10.2023] <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/lilliputians-dilemmas-small-states-in-international-politics/5A92C8CA5EEB757F1C2C13D222E95E5E>
- Koopa, Marilena. *The Evolution of the Common Security and Defence Policy. Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*. Londres: Palgrave MacMillan, 2022.
- Maksak, Hennadiy; Drapak, Mykhailo y Gerasymchuk, Sergiy. «EU Defense Cooperation With Ukraine», SCEEUS Guest Report, n.º 15 (2023), p. 1-35 (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2023] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/eu-defense-assistance-to-ua.pdf>
- Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2 (2002), p. 252-258. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353> (en línea) [Fecha de consulta: 11.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353>

- Masters, Jonathan. and Merror, Will. «How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts». *Council of Foreign Relations*, (9 de mayo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts>
- Maurer, Heidi; Whitman, Richard y Wright, Nicholas. «The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?». *International Affairs*, vol. 99, n.º 1 (2023), p. 219-238. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iac262> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://academic.oup.com/ia/article/99/1/219/6967342>
- Natorski, Michal y Pomorska, Karolina. «Trust and Decision- Making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2017), p. 54-70. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12445> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12445>
- OJEU-Official Journal of the European Union. «Regulation EU (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP)», L 185/7, (24 de julio de 2023) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj>
- Orenstein, Mitchell. A. «The European Union's Transformation after Russia's Attack on Ukraine». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p. 333-342. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183393> (en línea) [Fecha de consulta: 18.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2023.2183393>
- Ostanina, Sascha. «The EU Military Assistance Mission for Ukraine A peace actor who teaches to fight». *Hertie School Jacques Delors Centre*, Policy Brief, (1 de noviembre de 2023), p. 1-9 (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20231031_Ostanina_EUMAMUA_v4.pdf
- Parlamento Europeo. «Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2023», P9_TA(2024)0105, (28 de febrero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_ES.html
- Pirozzi, Nicoletta. «The Civilian CSDP Compact A success story for the EU's crisis management Cinderella?». *EUISS*, Brief Issue, n.º 9 (2018), p. 1-8 (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209__Civilian%20CSDP.pdf
- Raik, Kristi; Blockmans, Steven; Osypchuk, Anna y Suslov, Anton. «EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order».

- The International Spectator*, vol. 59, n.º 1 (2024), p. 39-58. DOI: <https://doi.org/10.1080/03932729.2023.22965766> (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2024] <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03932729.2023.22965766>
- Rodríguez, Victoria. «El impacto de la guerra ucraniana en la política de ampliación y la PEV». *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024), p. 55-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-190> (en línea) [Fecha de consulta: 15.3.2024] <https://www.unisci.es/el-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-en-la-politica-de-ampliacion-y-la-pev/>
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University, 1968.
- Sjursen, Helen y Rosén, Guri. «Arguing Sanctions. On the EU's Response to the Crisis in Ukraine». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2016), p. 20-36. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12443> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12443>
- Tocci, Natalie. «Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º S1 (2018), p. 131-141. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12752> (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12752>
- Toje, Asle. «Normative Power in Europe after the Post-Cold War», en: Gerrits, André (dir.) *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. La Haya: Clingendael, 2009, p. 37-50 (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2024] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf
- Toje, Asle. *The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War*. Londres: Palgrave MacMillan, 2010.
- Toje, Asle. «The European Union as a Small Power». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1 (2011), p. 43-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x> (en línea) [Fecha de consulta: 21.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x>
- Toje, Asle. «The Crisis of Liberal Internationalism in Europe». *Journal of Regional Security*, vol. 11, n.º 1 (2016), p. 5-8. DOI: <https://doi.org/10.5937/jrs11-18340> (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://aseestant.ceon.rs/index.php/jouregsec/article/view/18340>
- Whitman, Richard. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1998.