

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 73/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced732025>

ESTUDIOS

El Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada. Una propuesta pragmática para la aplicación gradual de la mayoría cualificada en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

The Group of Friends of Qualified Majority. A pragmatic proposal for the gradual implementation of qualified majority voting in the EU's Common Foreign and Security Policy

Belén Becerril Atienza

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3351>

Recibido el 9 de mayo de 2025 • Aceptado el 29 de mayo de 2025 • Publicado en línea: octubre de 2025

Derechos de autoría y de explotación

Los autores conservan sus derechos de autor sobre los trabajos publicados en Cuadernos Europeos de Deusto (CED). Además, pueden disponer de sus publicaciones para depositarlas en repositorios, páginas web personales, cursos o como base para futuras publicaciones, siempre que se cite adecuadamente la fuente original. Al enviar un artículo para su revisión y publicación en CED, los autores ceden a la Universidad de Deusto derechos de explotación, incluyendo distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en cualquier tipo de soporte, en particular en bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto. Los autores garantizan que no se han otorgado ni se otorgarán permisos o licencias de cualquier tipo que puedan violar los derechos otorgados a la Editorial. CED es una revista de acceso abierto, lo que garantiza el acceso gratuito, inmediato y permanente al contenido digital de todos sus números. Los lectores pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos sin fines comerciales y sin necesidad de autorización previa, siempre que se cite adecuadamente el trabajo original. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor. En particular, no se podrán aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras personas a hacer cualquier uso permitido por esta licencia.

Copyright and exploitation rights

Authors retain their copyright on works published in Cuadernos Europeos de Deusto (CED). Moreover, they may make their publications available for deposit in repositories, personal websites, courses or as a basis for future publications, provided that the original source is properly cited. By submitting an article for review and publication in CED, authors grant the University of Deusto exploitation rights, including distribution, public communication, reproduction and inclusion in any type of medium, particularly in databases in which this journal is indexed and in the institutional repository of the University of Deusto. Authors guarantee that no permissions or licences of any kind have been or will be granted that may violate the rights granted to the Publisher. CED is an open access journal, which guarantees free, immediate and permanent access to the digital content of all its issues. Readers may read, download, copy, distribute, print, search or link to the full texts for non-commercial purposes and without prior authorisation, provided that the original work is properly cited. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires the prior written permission of the copyright holder. In particular, no legal terms or technological measures may be applied that legally restrict other persons from making any use permitted by this licence.

Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 73/2025, Bilbao
<http://ced.revistas.deusto.es>

El Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada.
Una propuesta pragmática para la aplicación gradual
de la mayoría cualificada en la Política Exterior y
de Seguridad Común de la Unión Europea

The Group of Friends of Qualified Majority. *A pragmatic proposal*
for the gradual implementation of qualified majority voting
in the EU's Common Foreign and Security Policy

Belén Becerril Atienza¹

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad San Pablo-CEU, CEU Universities (España)
becati@ceu.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3351>

Recibido el 9 de mayo de 2025
Aceptado el 29 de mayo de 2025
Publicado en línea: octubre de 2025

Sumario: I. Novedades en un viejo debate: propuestas de las instituciones y los Estados miembros ante una creciente frustración.—II. Alternativas para evitar el bloqueo de la unanimidad. a. El potencial de una improbable reforma de los Tratados. b. La pasarela que lleva de la unanimidad a la mayoría: lejos, pero más cerca que nunca. c. Mayor recurso a otras alternativas infrautilizadas: los casos de mayoría, la abstención constructiva y la cooperación reforzada.—III. La propuesta del *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*: cautela y pragmatismo.—IV. La propuesta del Panel de Expertos del *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*. ¿Un sistema de veto colectivo?—V. Conclusiones.

Resumen: El debate sobre la posible extensión de la votación por mayoría cualificada al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común es tan antiguo como la propia historia de esta política. Los obstáculos para su efectiva aplicación no han desaparecido, pero el singular uso del veto ejercido por algunos Estados miembros en los últimos años y los desafíos que afronta la Unión en la escena in-

¹ La autora de este artículo participó en el Panel de Expertos creado para asesorar al *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*. Los miembros del Panel fueron los siguientes: Annegret Bendiek, Juha Jokela, Sabina Lange, Sofia Vandenbosch, Ramses A. Wessel y Belén Becerril Atienza. El presente artículo no representa ni compromete a nadie más que a su autora.

ternacional han constituido un poderoso incentivo para el cambio. La creación en 2023, a instancias de Alemania, del *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*, puso de manifiesto la voluntad de varios Estados miembros de dar pasos concretos para superar el veto. En este artículo se exponen las alternativas que se barajan con ese fin y la propuesta planteada por siete ministros del Grupo de Amigos en 2023. También se aborda la declaración de 2024 de los miembros del Panel de Expertos creado para asesorar al Grupo de Amigos, del que formó parte la autora de este artículo. Por último, se plantea una propuesta para avanzar en la aplicación de la mayoría cualificada, teniendo en cuenta la efectividad y legitimidad del proceso de toma decisiones.

Palabras clave: *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*, Mayoría Cualificada, Política Exterior y de Seguridad Común.

Abstract: *The debate on the possible extension of qualified majority voting to the area of Common Foreign and Security Policy is as old as the history of this policy itself. The obstacles to its effective implementation have not disappeared, but the way in which the veto right has been invoked in recent years and the challenges facing the Union on the international stage have provided a powerful incentive for change. The creation in 2023, at Germany's initiative, of the Group of Friends of Qualified Majority Voting, demonstrated the willingness of several member states to take concrete steps to overcome the veto. This article outlines the alternatives being considered to this end and the proposal put forward by seven ministers of the Group of Friends in 2023. It also discusses the 2024 statement of the members of the Panel of Experts set up to advise the Group of Friends, of which the author of this article was a member. Finally, a proposal is put forward to advance the application of qualified majority voting, taking into account the effectiveness and legitimacy of the decision-making process.*

Keywords: Group of Friends of the Qualified Majority, *Qualified Majority*, *Common Foreign and Security Policy*.

I. Novedades en un viejo debate: propuestas de las instituciones y los Estados miembros ante una creciente frustración

El debate sobre la extensión de la votación por mayoría cualificada al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC) ha acompañado a esta singular política desde sus primeros pasos. La distancia entre las grandes expectativas generadas por la puesta en marcha de la PESC, anunciada con grandilocuencia cuando se firmaba el Tratado de Maastricht, y las muchas limitaciones de las que era objeto su regulación, ha dado lugar, con el paso de los años, a una creciente frustración.

Así lo señalaba Christopher Hill² en los años noventa, en un influyente artículo en el que describía la notable brecha existente entre las expectativas creadas y las capacidades atribuidas a la UE. Hill advertía que las limitaciones no se derivaban solo de la falta de instrumentos y de recursos disponibles, sino también de la ausencia de procedimientos eficaces para tomar decisiones en esta materia. La brecha entre expectativas y capacidades, decía, sólo puede salvarse disminuyendo las primeras, a saber, adaptando el lenguaje político para señalar un menor nivel de ambición en política exterior, o aumentando las segundas, es decir, proporcionando a la Unión más capacidades para poder cumplir las expectativas.

Las palabras de Hill advirtiendo del peligro de esperar demasiado siguen resonando en nuestros días³. Con cada ampliación de la Unión Europea, la dificultad para alcanzar la unanimidad ha aumentado⁴. Es cierto que los instrumentos y los recursos disponibles para la Política Exterior y de Seguridad Común se han desarrollado notablemente, pero el proceso de toma de decisiones apenas ha cambiado. Más de cuatro décadas después de la ra-

² Hill, C., «The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role», *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-328.

³ Algunos consideran, sin embargo, que no existe una brecha entre capacidad y expectativas, al menos internamente. Es cierto que los actores externos tienen grandes expectativas de que la UE demuestre una capacidad de acción política y militar acorde con su fuerza económica. Pero las expectativas puestas en la PESC por parte de los poderes ejecutivos de la UE son más bien bajas. Para estos autores la brecha no está entre las expectativas y las capacidades, sino más bien entre la retórica y la voluntad política. Bendiek, A., Ålander, M., & Bochtler, P., «CFSP. The Capability-Expectation Gap Revisited A Data-based Analysis», *SWP Comment*, no. 58, 2020.

⁴ Jean Claude Piris ha explicado que, en el pasado, los debates entre 10, 12 o 15 socios llevaban tiempo, pero generalmente conducían a un consenso, dado que los participantes, bastante homogéneos, no eran demasiados. La ampliación a diez países bastante heterogéneos, de una sola vez, requería una reforma que no se realizó. Piris se refiere la decisión de ampliar sin reforma como el *pecado original de Niza*. Piris, J.C., «The European Union in Crisis. What Should the Member States Do?», *BRIDGE Network – Working Paper* 16, 2021, pp. 4-5. Traducción propia.

tificación del Tratado de Maastricht, la Unión carece aún de las capacidades necesarias para ejercer un papel relevante como actor global.

Los obstáculos para dejar atrás la regla de la unanimidad no han desaparecido. La PESC tiene un carácter específico, es objeto de una configuración institucional distinta, reflejada en el artículo 40 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE)⁵. Con frecuencia se señala que esta política se sitúa en el núcleo de la soberanía nacional. Por eso, se dice, «es más necesario que su conducción se ajuste a los diferentes intereses que los Estados miembros tienen en el ámbito de la alta política. Más aún teniendo en cuenta la gran diversidad de Estados miembros: pequeños y grandes, del norte y del sur, nuevos y viejos, ricos y pobres»⁶. También se señala a menudo que una decisión mayoritaria sobre un asunto de política exterior tendría un carácter totalmente distinto a una decisión mayoritaria en otra materia: «Adoptada en contra de la voluntad de algunos Estados miembros perdería gran parte o incluso la mayor parte de su credibilidad internacional y podría ser fácilmente subvertida por las señales de los Estados miembros contrarios a través de sus canales diplomáticos nacionales»⁷.

A pesar de estas y otras dificultades, la necesidad de dar pasos para superar el veto y construir una Política Exterior y de Seguridad Común a la altura de las expectativas ha cobrado relevancia en los últimos años. A la pérdida de peso relativo de la economía y la demografía de la Unión, y al declive europeo como actor internacional, se suman los retos geoestratégicos planteados por la guerra de agresión rusa contra Ucrania, las amenazas provenientes del Sur, y la quiebra de la relación transatlántica en el segundo mandato de Donald Trump. En un entorno más hostil, la necesidad de unidad es cada vez mayor, como también lo es el riesgo de caer en la irrelevancia.

Por otra parte, la posibilidad de una nueva ampliación de la Unión Europea a algunos Estados de los Balcanes occidentales hace aún más urgente la necesidad de superar el veto, pues un nuevo incremento del número de Estados miembros dificultaría aún en mayor medida la toma de decisiones.

⁵ La naturaleza de esta política es, desde su origen, meramente intergubernamental. El método comunitario, propio del *nuevo modelo* de integración europea creado en los años cincuenta, no le es de aplicación. Becerril Atienza, B. «La Declaración Schuman y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. *Un nuevo modelo*», en Nasarre, E. y Aldecoa Luzárraga, E., *Europa como tarea: a los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya*, 2018, pp. 41-50.

⁶ Koutrakos, P., «Foreign Policy between opt-outs and closer cooperation», en De Witte B. *et al.* (eds) *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2017, pp. 405-424.

⁷ Monar, J., «The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A "Strengthened Capacity for External Action"?, *European Foreign Affairs Review*, 2:418, 1997, p. 418.

No puede haber una nueva ampliación sin una reforma previa que aborde esta cuestión⁸.

A todo esto hay que añadir un cierto hartazgo con el modo en que en los últimos años algunos Estados miembros han vetado decisiones en Política Exterior y Seguridad Común con el fin de obtener concesiones en otros ámbitos, a menudo sin estar motivadas por un legítimo interés vital. Este controvertido uso del veto, difícilmente compatible con el principio de lealtad, ha provocado una creciente frustración y se ha convertido también en un poderoso incentivo para el cambio. La idea de que la unanimidad ha dado lugar a un sistema de incentivos adverso y contraproducente, que invita al chantaje y expone a la Unión a la influencia de terceros Estados que quieren dividirla se ha ido abriendo camino.

Como era de esperar, gran parte de la doctrina aboga desde hace años por dejar atrás la unanimidad. Tampoco han faltado propuestas y declaraciones de las instituciones de la Unión, en particular de la Comisión Europea (en adelante, la Comisión), cuyo presidente, Jean-Claude Juncker, proponía en 2017 comenzar a dar pasos con este fin⁹. Los esfuerzos han continuado, sin éxito, durante la presidencia de Ursula von der Leyen.

Merece especial atención la Comunicación de la Comisión de 2018, que proponía que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en cuestiones relativas a los derechos humanos en foros multilaterales, la política de medidas restrictivas (sanciones) y las misiones civiles¹⁰. La Comisión sostenía que la regla de la mayoría facilitaría que la Unión actuara en la escena mundial sobre la base de posiciones sólidas y coherentes, reaccionara con rapidez y eficacia ante los retos de la política exterior y reforzara la resiliencia de la UE, protegiendo a los Estados miembros de la presión de terceros deseosos de dividirla. Todo ello ayudaría a la Unión a hacer valer su peso, actuando de forma concertada como un todo más que como la mera suma de sus partes.

Cabe destacar el pragmatismo y gradualismo de esta propuesta. La Comisión señalaba que la perspectiva de una votación por mayoría cualificada es un catalizador poderoso para que los Estados se impliquen en lle-

⁸ Molina, I. (coord.), Arnal, J., Becerril, B., Closa, C., Feás, E., García, R., Molina, I., Mortera-Martínez, C., Otero-Iglesias, M., Sarmiento, D., Simón, L., Steinberg F., y Tamames, J., «Profundizar para ampliar. Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE», *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano, 2024.

⁹ En su discurso del Estado de la Unión el presidente Juncker proponía analizar qué decisiones PESD podrían adoptarse por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad. Bruselas, 13 de septiembre 2017.

¹⁰ Comisión Europea, *Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisivo más eficiente en la Política Exterior y de Seguridad Común*. COM(2018) 647 final. Bruselas, 12.9.2018, p. 4.

gar a compromisos y logren finalmente un resultado aceptable para todos¹¹. También recordaba la existencia de importantes salvaguardias previstas en el Tratado. Sin embargo, señalaba que, debido a la unanimidad, en distintos casos a lo largo de los últimos años se habían bloqueado, retrasado o diluido decisiones clave de interés para la Unión, y apuntaba a ese uso controvertido del veto:

«Estas y otras situaciones similares no fueron causadas por diferencias insalvables en los intereses a largo plazo, sino porque la capacidad de veto permitió a los Estados miembros bloquear el proceso decisorio por razones no siempre relacionadas con el tema específico en cuestión y les disuadió de buscar un compromiso constructivo. Es importante señalar que, en la mayor parte de los ejemplos citados, gracias al empeño de todas las partes implicadas, a menudo se encontraron soluciones. Pero estas soluciones se cobraron un precio. Los prolijos debates, debido a la utilización del “derecho de veto”, en muchos casos dividieron y perjudicaron a la influencia y la cohesión de la UE»¹².

La Comisión no citaba expresamente qué Estados habían impedido el consenso, pero sí recogía algunos de los casos recientes más significativos. Entre ellos se mencionaba, por ejemplo, que en febrero de 2017 «un Estado miembro» —a saber, Hungría— había bloqueado la prórroga del embargo de armas contra Bielorrusia hasta que los demás accedieron a eximir ciertas categorías. En junio de 2017 «un Estado miembro» —a saber, Grecia— había bloqueado la adopción de las medidas restrictivas (sanciones) contra Venezuela, que se retrasaron hasta noviembre, cuando la situación sobre el terreno se había deteriorado sustancialmente¹³.

No resulta fácil valorar en qué medida los Estados miembros han impedido o retrasado la adopción de decisiones, y menos aún en qué medida lo han hecho por razones ajenas al asunto en cuestión. Entre los esfuerzos más valiosos por aportar transparencia cabe destacar el informe elaborado por Ramses Wessels¹⁴, que recoge un listado no exhaustivo de vetos, amenazas de vetos o retrasos de 2016 a 2022. De los 30 casos identificados, el in-

¹¹ Así ocurre por ejemplo en la política comercial en la que, a pesar de la existencia de intereses económicos nacionales divergentes, el Consejo raramente procede a una votación formal, alcanzando los Estados por lo general decisiones de consenso. *Ibidem*, p. 4.

¹² *Ibidem*, p. 8.

¹³ *Ibidem*, pp. 5-7.

¹⁴ Informe redactado a petición de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Wessel, R.A. & Szép, V., *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?* Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies. European Parliament. 739.139 - 2022.

forme estima que el 60% están relacionados con Hungría (18 casos), mientras que el resto pueden vincularse a otros ocho Estados miembros: Grecia (4), Chipre (2) y Austria, República Checa, Italia, Francia, Malta y Rumanía (1 cada uno). De los 30 casos, 21 fueron vetos reales, 3 amenazas de veto y 5 retrasos. Los casos se referían en total a nueve ubicaciones geográficas o áreas temáticas: China (6), Rusia (5), Venezuela, Bielorrusia e Israel/Palestina (3 cada uno), Libia (2), EE.UU., Turquía y la Liga Árabe (1 cada uno). La mayoría de estos casos correspondían a declaraciones o cartas conjuntas (14), mientras que otros se referían a sanciones (8) o a misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (2)¹⁵.

Estos datos ponían de manifiesto, con especial crudeza, la fragilidad de la PESC. La situación se ha prolongado hasta nuestros días. Hungría, *sospechoso habitual*¹⁶, ha dificultado particularmente las medidas impuestas a Rusia tras la invasión de Ucrania de 2022.

También el Parlamento Europeo ha manifestado un apoyo continuado y contundente a la transición a la mayoría cualificada en PESC¹⁷. Tras la celebración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, cuyo Informe Final proponía que, en esta materia, las cuestiones que actualmente se deciden por unanimidad se modificasen «para que normalmente se decidan por mayoría cualificada»¹⁸, el Parlamento ha hecho lo posible para promover una reforma de los Tratados que permita alcanzar este objetivo¹⁹. También ha propuesto la aplicación de las cláusulas pasarela previstas en los Tratados para poder votar por mayoría cualificada la adopción de sanciones, decisiones sobre derechos humanos y misiones civiles²⁰.

¹⁵ *Ibidem*, p. 65.

¹⁶ González Alonso, L. N., «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, 2023, p. 52.

¹⁷ Entre otros, véanse las Resoluciones del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 relativas a la mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (DO C 252 de 18.7.2018, en particular, p. 229), y a las posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (DO C 252 de 18.7.2018, en particular, p. 252). También destaca el estudio sobre la Votación por mayoría cualificada en la política exterior y de seguridad común (Informe sobre el «coste de la no Europa»), publicado por su Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios el 28 de agosto de 2023.

¹⁸ Conferencia sobre el Futuro de Europa, propuesta 39 («Proceso de toma de decisiones de la UE»), Informe sobre el resultado final, mayo de 2022.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)). Por primera vez el Parlamento utilizaba, en virtud del Tratado de Lisboa, su competencia para proponer modificaciones al Tratado.

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2023, sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión (2022/2142(INI)).

Más novedoso es el creciente apoyo entre los Estados miembros. Hace años que algunos proponen avanzar hacia una votación mayoritaria²¹, pero recientemente esta iniciativa ha ganado peso, en particular desde que, en la Declaración de Meseberg, en 2018, el presidente Macron y la canciller Merkel declarasen su intención de estudiar posibilidades para utilizar la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC.

Es cierto que el apoyo dista de ser unánime. La mayoría cualificada encuentra particular oposición en los Estados de Europa Central y Oriental que temen que los Estados más poblados ganen un peso excesivo y releguen a los demás. Pero no son los únicos. Tras la aprobación del Informe Final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se pusieron de manifiesto las diferencias entre los Estados miembros en torno a la conveniencia de una reforma de los Tratados, que podría incluir esta cuestión entre otras. Un documento acordado por los gobiernos de Bulgaria, Croacia, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Suecia señalaba: «Aunque no excluimos ninguna opción en este momento, no apoyamos los intentos poco meditados y prematuros de iniciar un proceso de cambio de Tratado»²². Poco después respondían los gobiernos de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y España: «En principio, seguimos abiertos a los cambios necesarios en los Tratados que se definan conjuntamente». La ausencia de Francia, que había apoyado informalmente la iniciativa²³, se atribuyó a que en aquel momento ejercía la presidencia del Consejo. Si el documento hubiese contado con su apoyo formal, habría incluido a los seis Estados fundadores junto con España.

La voluntad de varios Estados miembros de dar pasos concretos para superar el veto se puso de manifiesto con especial relevancia en mayo de 2023 con la constitución del *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada*, impulsado por el canciller Olaf Scholz. A la iniciativa de Alemania se sumaron Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En las reuniones mantenidas por el Grupo hasta la fecha se ha debatido sobre las posibles alternativas para la aplicación de la mayoría cualificada. En la segunda sección de este artículo se analizarán dichas alternativas.

En el mes de junio de 2023 los Ministros de Asuntos Exteriores de siete Estados miembros del Grupo publicaron en *Político* un artículo titulado: «Ha llegado la hora de tomar decisiones por mayoría en la política exterior

²¹ En la CIG de Ámsterdam algunos Estados miembros (en particular Alemania, los países del Benelux, Italia y Austria) dejaron claro que estaban a favor, mientras que otros (en particular el Reino Unido, Portugal y Grecia) se oponían. Monar, J., *op. cit.* p. 418.

²² El documento, no obstante, hacía hincapié en la posibilidad de recurrir a las disposiciones infrautilizadas del Tratado para encontrar soluciones más eficaces.

²³ Wessel, R.A. & Szép, V., *op. cit.*, p. 25.

de la UE»²⁴. Proponían la extensión de la mayoría cualificada sólo para el ámbito de la PESC y sin reforma de los Tratados. En la tercera sección de este artículo se abordará dicha propuesta.

El *Grupo de Amigo de la Mayoría Cualificada* también tomó la decisión de constituir un Panel de Expertos con el fin de asesorar a sus miembros²⁵. En la cuarta sección de este artículo se aborda la declaración conjunta que acordamos los miembros de dicho Panel. Se planteará también, a título personal, una propuesta para dejar atrás la unanimidad, teniendo en cuenta la efectividad y legitimidad del proceso de toma de decisiones.

II. Alternativas para evitar el bloqueo de la unanimidad

a) *El potencial de una improbable reforma de los Tratados*

La primera y más evidente alternativa para evitar el bloqueo de la unanimidad consiste en la revisión de los Tratados, de acuerdo con el procedimiento ordinario del artículo 48.2 TUE. Una reforma permitiría hacer realidad cualquiera de las posibilidades planteadas por la doctrina.

La modificación del artículo 31.1 del TUE en virtud del cual, por regla general, las decisiones en el marco de la PESC son adoptadas por unanimidad, parece poco realista. Más factible sería modificar el artículo 31.2 TUE con el objetivo de añadir las decisiones mencionadas —relativas a los derechos humanos en foros multilaterales, a la política de medidas restrictivas (sanciones) y a las misiones civiles— a los cuatro casos en los que esta disposición ya prevé la votación por mayoría cualificada.

Una reforma también haría posible la eliminación del freno de emergencia previsto a continuación en el 31.3.TUE, en virtud del cual: «Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad».

También sería posible modificar este freno de emergencia, bien restringiendo los motivos o dificultando el procedimiento para vetar, bien sustituyendo

²⁴ Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-ukraine-russia-war-its-time-for-more-majority-decision-making/>. Traducción propia.

²⁵ Reiteramos que el presente artículo no representa ni compromete a nadie más que a su autora.

yendo el sistema actual, de veto individual, por una suerte de *veto colectivo*, que permitiese vetar por motivos de naturaleza análoga a un número de Estados miembros que, sin alcanzar la minoría de bloqueo requerida, superasen un umbral mínimo. Volveremos a esta idea más adelante.

El Parlamento Europeo ha propuesto otra posible, aunque más que improbable, modificación del Tratado. Esta afectaría a la denominada cláusula de pasarela general, recogida en el artículo 48.7 TUE, cuyo primer párrafo dice así: «Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa». Para la adopción de esas decisiones, el cuarto párrafo dispone que «el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen». La propuesta del Parlamento consiste en sustituir el requisito de unanimidad por el de mayoría cualificada, lo que le facilitaría en gran medida que el Consejo Europeo pudiese autorizar al Consejo a tomar decisiones en materia de política exterior por mayoría cualificada²⁶.

La dificultad principal de estas propuestas radica, como siempre, en que la reforma de los tratados requiere una unanimidad que a día de hoy no existe y un proceso de ratificación cuyas dificultades son bien conocidas. La potencialidad de una reforma es tan grande como su dificultad. Tanto el artículo de los siete ministros de Asuntos Exteriores como la declaración del Panel de Expertos del Grupo de Amigos compartían su escepticismo al respecto y se centraban en otras alternativas.

b) *La pasarela que lleva de la unanimidad a la mayoría: lejos, pero más cerca que nunca*

Si bien el Tratado de Lisboa extendió el procedimiento legislativo ordinario y la votación por mayoría cualificada a un gran número de ámbitos, la

²⁶ La Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)) proponía modificar el artículo 48, apartado 7, párrafo cuarto del TUE para quedar redactado como sigue: «Para la adopción de estas decisiones, el Consejo Europeo se pronunciará por mayoría cualificada tal como se determina en el artículo 238, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen».

imposibilidad de avanzar más en ese proceso llevó a la introducción de las cláusulas pasarela, diseñadas para facilitar, en el futuro, la transición desde un procedimiento legislativo especial a uno ordinario, o de una votación por unanimidad a una votación por mayoría cualificada, para la adopción de actos en un ámbito específico. El Tratado incluye una pasarela general, prevista en el artículo 48.7 TUE, así como varias pasarelas específicas, con ciertas particularidades procesales, una de las cuales se refiere a la PESC.

Como ya se ha señalado, la cláusula de pasarela general del artículo 48.7 TUE podría aplicarse en este ámbito. No hay duda a este respecto, pues el primer párrafo de esta disposición establece su aplicabilidad al «título V del presente Tratado», título que recoge las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común». El uso de la pasarela general requiere el pronunciamiento unánime del Consejo Europeo, así como dos requisitos adicionales, recogidos en los dos últimos párrafos del artículo 48.7:

«Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los párrafos primero o segundo se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión contemplada en los párrafos primero o segundo. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.

Para la adopción de las decisiones contempladas en los párrafos primero o segundo, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen».

Además de la unanimidad del Consejo Europeo, se requiere pues la ausencia de oposición de los parlamentos nacionales en un plazo de seis meses y la aprobación previa del Parlamento Europeo. También es posible que los Estados miembros adopten normas internas que requieran a sus representantes requisitos adicionales para votar a favor de la utilización de la pasarela general. Así ocurre, por ejemplo, en Alemania, donde se requiere nada menos que una ley aprobada por una mayoría de dos tercios de los votos del *Bundestag* y del *Bundesrat*²⁷.

²⁷ El artículo 4 de la Ley de 22 de septiembre de 2009 sobre el ejercicio por el *Bundestag* y el *Bundesrat* de su responsabilidad en materia de integración en los asuntos que atañen a la Unión Europea (Ley de responsabilidad en materia de integración) dispone que «El representante alemán en el Consejo Europeo sólo podrá aprobar una propuesta de decisión en el sentido del artículo 48, apartado 7, párrafo primero, primera frase, o párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea o abstenerse de votar sobre dicha propuesta cuando haya en-

Más sencillo sería el uso de la pasarela específica prevista en el artículo 31.3 TUE para la PESC, en virtud de la cual «El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2». Los cuatro casos del apartado 2, como se ha mencionado anteriormente, son aquellos para los que el Tratado ya prevé la mayoría cualificada en PESC.

A diferencia de la pasarela general, la específica no requiere la aprobación del Parlamento Europeo ni la participación de los parlamentos nacionales. Tampoco requiere, a diferencia del procedimiento de revisión ordinario del Tratado del artículo 48.2 TUE, ningún procedimiento de ratificación. Es cierto que, también aquí, los Estados pueden adoptar normas internas que impongan requisitos adicionales, pero, en general, son menos que los previstos para el uso de la pasarela general²⁸.

La pasarela específica permitiría extender el voto mayoritario a los tres casos que la Comisión proponía en su Comunicación de 2018, a saber: las decisiones relativas a los derechos humanos en foros multilaterales, la política de medidas restrictivas (sanciones) y las misiones civiles. También se podrían añadir otros. Quedan, de nuevo, excluidas de su ámbito de aplicación las decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

También reviste especial interés la cuestión de si, en caso de usarse la pasarela específica, el freno de emergencia del artículo 31.2 TUE, que permite a un Estado miembro declarar que tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que deba tomarse por mayoría cualificada por razones vitales y explícitas de política nacional, sería de aplicación a los nuevos casos de mayoría cualificada. Algunos expertos han considerado que, en efecto, el freno de emergencia no solo sería de aplicación a los cuatro casos en los que la votación por mayoría cualificada ya está prevista en los Tratados, sino que también lo sería a aquellos en los que se aplicase la votación por mayoría cualificada en virtud de una pasarela²⁹.

Sin embargo, en mi opinión, del Tratado no se desprende necesariamente esa interpretación. Más bien hay motivos para entender que el freno de emergencia del 31.2 *in fine* solo se aplica a los casos de mayoría cualifi-

trado en vigor una ley a tal efecto, tal como se define en el artículo 23, apartado 1, de la Ley Fundamental. A falta de tal ley, el representante alemán en el Consejo Europeo debe rechazar la propuesta de decisión». Traducción propia. Disponible en: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_intvg/index.html.

²⁸ P Mintel J. and Von Ondarza, N., «More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How? Legal and political options for extending qualified majority voting», *op. cit.*, p. 3.

²⁹ Böttner, R., «The Commission's initiative on the passerelle clauses – Exploring the unused potential of the Lisbon Treaty», ZEuS 3/2020, DOI: 10.5771/1435-439X-2020-3-483, p. 418.

cada recogidos en los cuatro guiones del artículo 31.2. Podría decirse que el Tratado encierra el freno de emergencia dentro de los límites del 31.2., sin que pueda concluirse su aplicabilidad a otros casos. Debe también tenerse en cuenta que esta cláusula, por su propia naturaleza, es excepcional y, por lo tanto debe ser objeto de una interpretación restrictiva.

La regulación de la pasarela específica para la PESC parece respaldar, además, la interpretación restrictiva que aquí se propone. El apartado 31.3 dice que «El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2». Los nuevos casos de mayoría serían *distintos* de los del apartado 2 (*other than those in para 2*, en la versión inglesa). La pasarela no ampliaría la lista del apartado 31.2., que constituye un *numerus clausus*. Por consiguiente, el freno de emergencia no les sería de aplicación. Cosa distinta sería que, con vistas a lograr el acuerdo de los Estados miembros para el uso de la pasarela, un acuerdo político dispusiese la posibilidad de invocar un freno de emergencia en los nuevos casos de mayoría.

Por todas estas razones, la pasarela específica constituye una alternativa muy interesante para avanzar. El mayor obstáculo para su utilización es, por supuesto, la exigencia de unanimidad. Aunque no se ha utilizado hasta la fecha, la posibilidad de hacerlo ha cobrado fuerza, al tiempo que han aumentado tanto la necesidad de una voz europea en la escena internacional como la frustración con el uso del veto por parte de algunos Estados miembros. Como ya se mencionó anteriormente, la unanimidad está lejos de alcanzarse: son muchos los Estados miembros que no participan en el *Grupo de Amigos* y que expresamente manifiestan su oposición a estas iniciativas. Pero no es menos cierto que la aplicación de la mayoría cualificada en PESC nunca había contado con un respaldo entre los Estados miembros tan sólido como el que ahora disfruta.

c) *Mayor recurso a otras alternativas infrautilizadas: los casos de mayoría, la abstención constructiva y la cooperación reforzada*

Los tratados prevén tres mecanismos infrautilizados hasta la fecha, que podrían ser objeto de mayor uso. En primer lugar, si bien en virtud del artículo 31.1.TUE la unanimidad es la norma por defecto en el ámbito de la PESC, el artículo 31.2. TUE recoge cuatro casos, apenas utilizados hasta la fecha, en los que ya es posible la votación por mayoría cualificada:

El primer caso se refiere a «Una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apar-

tado 1 del artículo 22». De este modo, una vez que el Consejo Europeo se ha pronunciado por unanimidad sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en un ámbito de la PESC, el Consejo puede adoptar por mayoría cualificada las decisiones necesarias para su aplicación. En virtud de esta disposición, tras la adopción de la Estrategia Común sobre Rusia por el Consejo Europeo en junio de 1999, el Consejo adoptó en diciembre una Acción Común por la que se estableció un programa de cooperación en materia de no proliferación y desarme en la Federación de Rusia³⁰.

El segundo caso, cercano al primero, es una novedad del Tratado de Lisboa que no ha sido utilizada hasta la fecha. Contempla la posibilidad de que el Consejo adopte por mayoría cualificada «una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante».

El tercer caso contempla «cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión». Tras la adopción por el Consejo de una acción o posición inicial por unanimidad, las decisiones de aplicación ulteriores podrían adoptarse por mayoría cualificada. En la práctica, aquí sí, el Consejo ha adoptado a menudo decisiones PESC con esta base jurídica, especialmente, con el fin de modificar los regímenes de sanciones existentes en la UE. Es el ámbito más maduro y se plantea que se pueda utilizar también para adoptar otras decisiones como por ejemplo, las relativas al desarrollo de misiones civiles.

El cuarto y último caso se refiere a «la designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33». La posibilidad de adoptar esta decisión por mayoría cualificada ha permitido que el proceso de toma de decisiones funcione y que, al igual que ocurre en otros ámbitos, finalmente se haya logrado el consenso sin recurrir a una votación formal.

En estos cuatro casos, el artículo 31.2 TUE ofrece la ventaja de no precisar una reforma de los tratados —ahí está, disponible para un uso más frecuente— y la grave limitación derivada del freno de emergencia expresamente previsto. Aunque este freno requiera razones «vitales y declaradas» de política nacional, deja un amplio margen de interpretación a los Estados. Por eso, algunas propuestas contemplan que se requiera mayor precisión sobre las razones vitales que se pueden invocar o que se exijan trámites más

³⁰ Estrategia Común sobre Rusia por el Consejo Europeo de junio de 1999 (1999/414/PESC), Acción Común del Consejo (1999/878/PESC). Wessel, R.A. & Szép, V., «The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?», *op. cit.*, p. 73.

rigurosos para su declaración. Incluso si tal cosa se acordase, la sombra del veto no desaparecería.

En segundo lugar, los Tratados recogen la posibilidad de la abstención constructiva. La unanimidad del artículo 31.1 TUE no requiere el voto afirmativo de la totalidad de los Estados miembros, ya que, en virtud del segundo párrafo, un grupo que represente menos de un tercio de los Estados puede abstenerse en la votación y no aplicar la decisión:

«En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión».

Hasta la invasión de Ucrania en 2022 la abstención constructiva solo se había utilizado en una ocasión, para la adopción de la Acción Común relativa al establecimiento de la Misión Civil en Kosovo (EULEX KOSOVO), que contó con la abstención de Chipre³¹. Después, se ha utilizado para adoptar la Decisión relativa al uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro de equipos militares a las fuerzas armadas ucranianas³², que contó con la abstención de Austria, Irlanda y Malta; y la Decisión relativa al establecimiento de una Misión de Asistencia Militar en apoyo de Ucrania (EUMAM Ucrania)³³, que contó con la abstención de Hungría.

La abstención constructiva requiere un delicado y difícil equilibrio, pues el Estado que se abstenga no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión y, en aras del principio de solidaridad, se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar la acción de la Unión.

³¹ Acción Común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo. DO L 42, 16 de febrero de 2008, p. 92.

³² 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, p. 1.

³³ Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania). DO L 270 de 18.10.2022, p. 85.

En tercer lugar, el artículo 329.2 TFUE ofrece otro camino alternativo para superar el bloqueo de la unanimidad: la posibilidad de utilizar la cooperación reforzada en el marco de la PESC. Tras la reforma de Lisboa, esta disposición dice así:

«La solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que éste dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que ésta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. Se transmitirá asimismo al Parlamento Europeo a título informativo.

La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad».

Al igual que en otros ámbitos, la cooperación reforzada debe ser emprendida solo como último recurso, es decir, cuando los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y estará abierta la participación de los Estados miembros que quieran sumarse con posterioridad, siempre que se respeten las condiciones establecidas al inicio y los actos ya adoptados en ese marco. El recurso a este mecanismo exige la participación de al menos nueve Estados miembros y su autorización requiere, en este ámbito y a diferencia de otros, la unanimidad, lo que hace su uso aún más difícil.

La cooperación reforzada no se ha usado hasta la fecha en la PESC, pero sí en otros ámbitos, lo que nos permite reflexionar a la luz de cierta experiencia. Este mecanismo, que muchos consideran imprescindible tras las sucesivas ampliaciones de la Unión³⁴, puede constituir una alternativa útil para superar la parálisis que a menudo provoca el derecho de veto, permitiendo dotar de institucionalidad a los proyectos emprendidos por un grupo de Estados miembros. Su existencia puede constituir por sí misma un impulso integrador, pues la posibilidad de que algunos Estados inicien una cooperación puede animar a los reticentes a unirse, si la alternativa es que la emprendan en su ausencia. Incluso si ese impulso resulta insuficiente y algunos Estados quedan atrás, la vanguardia puede acabar atrayendo a los reticentes³⁵.

³⁴ Así lo estima, por ejemplo, Urrea Corres, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002.

³⁵ Becerril Atienza, B., «The regulation of enhanced cooperation and its reform in Lisbon», en Beneyto Pérez, J.m, Baquero Cruz, J., Becerril Atienza, B., Bolle, M., Cremona, M.,

La cooperación reforzada ofrece a un grupo de Estados la posibilidad de avanzar dentro del marco de los tratados, evitando que lo hagan a través de otros cauces. No es un mecanismo de flexibilidad más, sino el único que se articula a través del sistema jurídico-institucional de la Unión y cuyos resultados forman parte de su ordenamiento jurídico³⁶. Un inconveniente de recurrir a la diferenciación fuera del mecanismo de cooperación reforzada es que todas las cautelas y los límites previstos en los Tratados, simplemente no son de aplicación.

Eso es precisamente lo que ocurre en materia de PESC. Los Estados miembros actúan a menudo *extramuros*, en agrupaciones informales y mediante procesos de toma de decisiones intergubernamentales, sin que sea preceptiva la participación de las instituciones de la Unión. Constituyen buenos ejemplos del mismo el Grupo E3 que formaron Alemania, Francia y el Reino Unido en las negociaciones sobre el acuerdo nuclear iraní, o el formato de Normandía, impulsado en 2014, que reunía a los representantes de Francia y Alemania con los de Rusia y Ucrania³⁷.

Los principales inconvenientes de estas coaliciones *ad hoc* se refieren a su legitimidad y eficacia. En relación con la primera, se señala a menudo el riesgo de que, al estar fuera del marco de los tratados, se conviertan en directorios en los que los Estados miembros más grandes tomen decisiones y releguen a los más pequeños. En relación con la segunda, el principal desafío para su eficacia proviene de su limitado poder económico y político frente a los principales actores externos, como Estados Unidos y Rusia; su diplomacia no puede ser plenamente eficaz si estos actores la desafían³⁸.

Por último, antes de proceder con el análisis de las propuesta recientes para avanzar hacia la mayoría cualificada, es importante señalar que, si bien la unanimidad ha prevalecido con muy contadas excepciones en el ámbito de la PESC, la votación por mayoría cualificada se aplica con normalidad en otras áreas de la acción exterior de la UE estrechamente relacionadas y

Ehret, S., López-Ibor Mayor, V., y Maillo González-Orús, J., *Unity and flexibility in the future of the European Union, Unity and flexibility in the future of the European Union*, CEU Ediciones, 2009, p. 33.

³⁶ Martínez Capdevila, C.: «¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada en la UE? Reflexiones al hilo del Tratado de Prüm», *Revista Española de Derecho Europeo, REDE*, 40, 2011, p. 428.

³⁷ Este modo de proceder está profundamente enraizado en la política exterior europea. Así lo señalan Siddi, M., Karjalainen, T., y Jokela, J., «Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy», *The International Spectator*, 57:1, 2022, p. 111. Véase también Grevi, G., Morillas, P., Soler I Lecha, E. y Zeiss, M. «Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence», *EU IDEA Policy Paper* No. 5, 2020.

³⁸ Siddi, M., Karjalainen, T., y Jokela, J., «Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy», *op. cit.*, p. 119.

que pueden contribuir también a la consecución de sus objetivos. Un buen ejemplo de ello serían los reglamentos recientemente adoptados en el marco de la política comercial, como el mecanismo anti-coerción³⁹, o el marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión⁴⁰. Ambos tienen un gran potencial al servicio de la PESC.

III. La propuesta del Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada: cautela y pragmatismo

En 4 de mayo de 2023 un grupo de nueve Estados miembros compuesto por Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos constituyó el *Grupo de Amigos* con el fin de impulsar el voto por mayoría cualificada en PESC. La declaración inicial⁴¹ reflejaba la voluntad de avanzar en la mejora de la toma de decisiones en este ámbito de forma pragmática, centrándose en medidas concretas basadas en las disposiciones ya previstas en el Tratado. También se subrayaba la voluntad de colaborar con todos los Estados miembros, que estaban invitados a unirse al grupo, y con los que se compartirían los resultados de sus deliberaciones de forma transparente. Asimismo, se hacía hincapié en la necesidad de coordinarse con las instituciones de la Unión.

La primera reunión tuvo lugar en La Haya en junio de 2023 y la segunda en Berlín, en marzo de 2024, ya con la participación de once Estados, así como dos más en calidad de observadores y una representación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁴². En estas reuniones se mantuvieron debates sobre las alternativas para avanzar hacia la mayoría cualificada y para incorporar, en la medida de lo posible, a los Estados no participantes.

El resultado concreto más significativo de estos esfuerzos fue la publicación el 12 de junio de 2023 del artículo conjunto en *Político* titulado: «Ha

³⁹ El Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, establece un marco para la protección de la Unión Europea y sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países (DOUE L 2675, 7.12.2023, p. 1).

⁴⁰ El Reglamento (UE) 2021/167 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (DOUE L 58, 11.2.2021, p. 1).

⁴¹ Declaración conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores sobre el lanzamiento del Grupo de Amigos sobre el voto por mayoría cualificada en la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. 04.05.2023 - Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2595304-2595304>

⁴² Participaron Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Rumanía, Eslovenia y Suecia, así como Irlanda y Eslovaquia en calidad de observadores.

llegado la hora de tomar decisiones por mayoría en la política exterior de la UE», firmado por los ministros de Asuntos Exteriores de siete Estados miembros: Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia y España⁴³. Llama la atención en particular la ausencia de los ministros de Finlandia, Francia e Italia, que sí habían participado en la constitución del *Grupo de Amigos*.

Los ministros partían de la afirmación de que, frente a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la Unión había demostrado su capacidad de actuar de manera efectiva apoyando a Ucrania en múltiples frentes, incluyendo el diplomático, financiero y militar, además de reducir su dependencia energética de Rusia y ofrecer una perspectiva clara de adhesión tanto a Ucrania como a la República de Moldavia. Esta valoración positiva, que debe entenderse en el contexto de 2023, se ha considerado en ocasiones un motivo a favor de mantener el *statu quo*. Si la Unión pudiese alcanzar consensos y actuar eficazmente con esos mimbres, no sería necesario reformar el proceso de toma de decisiones en PESC. Sin embargo, los ministros señalaban, a mi parecer acertadamente, que las sucesivas rondas de sanciones contra Rusia se habían podido acordar «a pesar de estas reglas, y no gracias a ellas». Como ha señalado la doctrina, «no quedaba más remedio que actuar con la mayor celeridad y contundencia posibles y, en general, se han encontrado las vías para hacerlo»⁴⁴. A pesar de las limitaciones del Tratado.

De cara al futuro, continuaban los ministros, la capacidad de la UE para actuar con rapidez y decisión será esencial para mantener su papel como actor de política exterior: «Es fundamental que la UE produzca resultados concretos y tangibles. Los recientes acontecimientos han demostrado la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta en tiempos de crisis, especialmente en un contexto de ampliación de la UE, donde el éxito de la integración europea depende de la eficacia de sus instituciones». De esta manera, los ministros señalaban que una nueva ampliación de la Unión dificultaría aún en mayor medida la consecución de la unanimidad⁴⁵.

⁴³ Annalena Baerbock, Hadja Lahbib, Jean Asselborn, Wopke Hoekstra, Bogdan Aurescu, Tanja Fajon y José Manuel Albares Bueno.

⁴⁴ Sobre esta cuestión véase González Alonso, L. N., «La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?», *op. cit.*, pp. 35-68.

⁴⁵ Unos meses después, el Consejo Europeo de Granada señalaría que no puede haber una nueva ampliación sin una reforma. Reiteraban que para proceder a una ampliación los países aspirantes debían intensificar sus reformas, pero que, de forma paralela, la Unión debía «emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y acometer las reformas necesarias», tratando cuestiones clave relacionadas con nuestras prioridades y políticas, «así como con nuestra capacidad de actuar» Consejo de la Unión Europea, Declaración de Granada. *Press Release* 706/23, 06/10/2023.

Los siete ministros proponían un mayor uso de la votación por mayoría cualificada desde una aproximación pragmática, sin pasar por una reforma de los Tratados y sólo para el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. De este modo, se excluían otras áreas en las que la unanimidad también constituye un grave obstáculo para avanzar y que son prioritarias para algunos Estados miembros, como por ejemplo, la fiscalidad, que sí había acompañado a la PESC en algunas propuestas previas de la Comisión.

Los firmantes proponían, en primer lugar, utilizar en mayor medida la abstención constructiva: «Acabamos de ver lo eficaz que puede ser la abstención constructiva el pasado octubre, cuando el Consejo de Asuntos Exteriores votó sobre la nueva misión de entrenamiento para el ejército ucraniano. Queremos aprovechar esta tendencia emergente y comprometernos a examinar sistemáticamente nuestras propias posiciones con vistas a pasar de un voto en contra a una abstención constructiva». Con un optimismo acaso excesivo, los ministros consideraron que los recientes contados casos de abstención constructiva constituyen «una tendencia emergente». Nótese, en todo caso, que los firmantes no se comprometían a renunciar a su derecho de veto, sino solamente a examinar sistemáticamente sus propias posiciones con el fin de pasar del veto a la abstención. Todo es cautela y pragmatismo en esta propuesta.

En segundo lugar, los ministros proponían recurrir al artículo 31.2 TUE, que como analizamos previamente, ya permite la votación por mayoría cualificada en ciertos casos. Mencionaban expresamente las condiciones operativas de las misiones civiles y las posiciones comunes sobre derechos humanos en los foros internacionales. En las áreas que no requieren votación formal pero que en las que en la práctica se aplica el consenso —por ejemplo, cuando el Alto Representante hace una declaración pública en nombre de la UE—, se proponía también adoptar por mayoría cualificada una decisión de ejecución.

En tercer lugar, se proponía hacer uso de la cláusula pasarela específica del artículo 31.3 TUE, «en ámbitos bien definidos dentro de la PESC». Llama la atención que no se precisaran en absoluto cuáles serían esos ámbitos «bien definidos» que, precisamente, quedaban sin definir⁴⁶.

⁴⁶ Más aún cuando existe cierto acuerdo en torno a la propuesta de la Comisión de 2018, que planteaba que el Consejo se pueda pronunciar por mayoría cualificada en cuestiones relativas a los derechos humanos en foros multilaterales, a las misiones civiles y a la política de medidas restrictivas (sanciones). Comisión Europea, *Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la Política Exterior y de Seguridad Común*. Op. cit., p. 4. Los dos primeros de estos tres casos si se mencionaban, en cambio, en relación con el artículo 31.2. TUE.

Los últimos párrafos parecían estar dirigidos a persuadir a los Estados miembros reticentes. Por una parte, se reiteraba la importancia del consenso. Se recordaba que «la búsqueda del consenso está, y seguirá estando, en el corazón de nuestro ADN europeo», que «haremos todo lo posible por dar cabida a las preocupaciones de todos los Estados» y que se trabajará «para seguir reforzando la cooperación en un espíritu de confianza mutua». Por otra parte, se incidía en la posibilidad de invocar un freno de emergencia. Se recordaba que «obviamente, los Estados miembros podrán invocar el freno de emergencia previsto en el apartado 2 del artículo 31 del TUE por razones vitales y declaradas de política nacional» y que «trabajaremos en un mecanismo de red de seguridad, además del freno de emergencia existente, que tratará de garantizar que se sigan respetando los intereses nacionales vitales en los ámbitos de la PESC en los que se amplíe la votación por mayoría mediante la pasarela».

Es decir, que si bien parece respaldarse la interpretación de acuerdo con la cual el freno del 31.2 no se aplicaría a los nuevos casos de mayoría cualificada en virtud de la pasarela, los firmantes afirmaban que trabajarán para acordar una «red de seguridad» que «tratará de garantizar que se sigan respetando los intereses nacionales vitales» para estos casos. Para ello, señalaban, «buscaremos el asesoramiento de expertos independientes para sondear ideas», lo que parece apuntar al Panel de expertos constituido para asesorar a los Estados miembros del Grupo de Amigos.

La propuesta de los siete ministros es pragmática y cautelosa. Ello es prudente y necesario pues cualquier avance, sea a través de la pasarela o por otra vía, requerirá del acuerdo de todos los Estados miembros. No obstante, no deja de llamar la atención que, con el fin de superar el veto, los ministros terminen proponiendo la creación de una nueva «red de seguridad», un mecanismo de protección de los intereses fundamentales para casos excepcionales, tal y como habían propuesto por cierto algunos miembros de la doctrina⁴⁷. ¿Un paso adelante y otro atrás?

IV. La propuesta del Panel de Expertos de los *Amigos de la Mayoría Cualificada*: ¿un sistema de veto colectivo?

Los Estados participantes en el Grupo de Amigos acordaron formar un Panel de Expertos con el fin de acompañar a las delegaciones a sus reu-

⁴⁷ Mintel J. and Von Ondarza, N., «More EU Decisions by Qualified Majority Voting —but How? Legal and political options for extending qualified majority voting», p. 8. Fue publicado en 2022 SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs.

niones y prestar su asesoría. Participamos en el este órgano asesor seis profesores nominados a propuesta de Bélgica, Finlandia, Alemania, Países Bajos, Eslovenia y España⁴⁸. En el mes de mayo del 2024 los seis miembros del Panel de Expertos acordamos una declaración conjunta que sería publicada en varias lenguas en distintos medios europeos. Se trata de un documento de consenso. La versión inglesa fue publicada en el editorial de la revista *European Foreign Affairs Review*⁴⁹. La española aparecería en *Política Exterior* con el título: ¿Cómo librarse de los vetos en la Política Exterior y de Seguridad de la UE?⁵⁰

La declaración partía de la necesidad que la Unión Europea cuente con los medios necesarios para responder adecuadamente a los grandes desafíos de nuestro tiempo. Señalaba que si bien durante décadas la UE ha sido criticada por su inacción, por la lentitud de sus respuestas y por la cacofonía de voces a la hora de gestionar crisis mundiales, al mismo tiempo, las posiciones de los Estados Miembros sobre el papel de la Unión Europea como actor global han ido convergiendo: «Reconocer a la UE como una «comunidad de destino» que se enfrenta a amenazas de seguridad compartidas ya ha impulsado una actuación más cohesionada de la Unión Europea. La Unión debe cumplir con su mandato de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo. Su nueva conciencia geopolítica le exige aumentar su capacidad de actuación».

Resulta interesante señalar el modo en que, a continuación, se profundiza en la identificación del problema que se quiere superar: «Con demasiada frecuencia, decisiones cruciales y urgentes en materia de política exterior son bloqueadas por uno o dos Estados Miembros, frecuentemente por razones ajenas a los asuntos en cuestión. Esto crea un sistema de incentivos negativos, en el que el veto puede ser beneficioso y expone a la Unión a la influencia de terceros que buscan dividirla».

El problema, en efecto, radica en la existencia de un sistema negativo de incentivos. Un sistema que favorece los vetos transaccionales, los

⁴⁸ Participamos en el Panel de Expertos (*Sounding Board*): Sofia Vandenbosch, Universidad Católica de Lovaina (Bélgica); Juha Jokela, Instituto Finlandés De Asuntos Internacionales (Finlandia); Annegret Bendiek, Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad, Swp (Alemania); Ramses Wessel, Universidad de Groningen (Países Bajos); Sabina Lange, Universidad de Liubliana (Eslovenia); y Belén Becerril Atienza, Universidad CEU San Pablo (España).

⁴⁹ Becerril Atienza, B., Bendiek, A., Jokela, J., Lange, S., Vandenbosch, S., & Wessel, R., «How to Get Rid of Vetoes in EU Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 29, N.º 3, 2024, pp. 227-230. Disponible en: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/29.3/EERR2024010>

⁵⁰ La versión española fue publicada en abierto *on line* en la Revista *Política Exterior* el 16 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/como-librarse-de-los-vetos-en-la-politica-exterior-y-de-seguridad-de-la-ue/>

comportamientos de bloqueo. Como ya se expuso previamente, en los últimos años hemos visto con frecuencia a los Estados miembros bloquear decisiones por razones que no están justificadas por intereses nacionales vitales, y que no siempre son compatibles con el principio de cooperación leal. Ese comportamiento ha generado una frustración, un cierto hartazgo, y se ha convertido, paradójicamente, en un incentivo para el cambio.

A continuación, la declaración señala que los Estados miembros deben acordar alejarse de la unanimidad y utilizar con mayor frecuencia el voto por mayoría cualificada. Sin embargo, es importante señalar que los miembros del Panel consideran que «Los Estados miembros solo podrán aceptar esta cesión de soberanía si confían en la existencia de mecanismos efectivos para proteger sus intereses vitales». Se trata de la misma idea recogida en el documento de los ministros. La misma cautela y pragmatismo.

El Panel señala que para avanzar es necesario «ir más lejos para asegurar a los Estados Miembros que sus intereses nacionales no serán ignorados». Es decir, que no se propone eliminar el freno de emergencia sino, bien al contrario, afirmarlo, «prestar especial atención a la protección los intereses vitales nacionales» con el fin de que esta seguridad anime a los Estados miembros más reticentes a avanzar hacia la aplicación de la mayoría cualificada: «Solo si se comprenden verdaderamente los motivos que laten tras las objeciones, el Alto Representante y los demás pueden encontrar soluciones que protejan al Estado Miembro en cuestión, fortalezcan su resiliencia y hagan frente a las responsabilidades globales de la UE. Esto requiere que el Estado Miembro objetor explique sus razones. Se necesita una “red de seguridad” más amplia para hacer aceptable el paso hacia el voto por mayoría cualificada a aquellos que temen perder influencia en la política exterior de la UE».

En definitiva, el Panel renuncia a modificar los Tratados, afirma la posibilidad de usar el freno de emergencia cuando los intereses *vitales* estén en juego y propone avanzar en el uso de la mayoría mediante las alternativas existentes como la pasarela en virtud de la cual «el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad ampliar la lista de asuntos que se pueden decidir por Mayoría Cualificada», o la abstención constructiva que ha sido infrutilizada y que «podría equilibrar la acción colectiva con las preocupaciones individuales de los Estados». También se propone la adopción de un compromiso político en virtud del cual, junto con la extensión de la mayoría cualificada, los Estados acordasen un procedimiento para prolongar las discusiones sobre un asunto (un mecanismo similar al compromiso de Ioánina). La afirmación del freno y la prolongación de las discusiones tienen el mismo fin de facilitar que los Estados acepten el tránsito a la mayoría cualificada.

En lo que respecta a las áreas a las que podría extenderse el voto por mayoría cualificada, el Panel propone: (1) las declaraciones sobre derechos humanos, democracia y Estado de Derecho (2) la adopción de sanciones (3) el establecimiento de misiones civiles de gestión de crisis y (4) la adopción de medidas en materia de ciberseguridad. Esta última propuesta es novedosa; no estaba incluida en la Comunicación de la Comisión de 2018.

Hay una cuestión más, un párrafo de la declaración y que a mi parecer resulta del máximo interés y dice así: «Los Estados Miembros podrían trabajar hacia un compromiso político para reemplazar los vetos individuales con un «veto colectivo», que podría requerir, por ejemplo, tres Estados Miembros que representen un cierto porcentaje de la población».

Esta propuesta, apenas apuntada en este párrafo, me parece la mejor alternativa para responder al gran desafío que afronta la Unión Europea en política exterior. En una Unión de más de veintisiete miembros, en el difícil contexto internacional de nuestros días, no es posible que uno o dos Estados miembros impidan a la Unión actuar. La voluntad común, incluso a falta del acuerdo de uno o dos Estados miembros, debe prevalecer. Entre la unanimidad actual y la aplicación de la mayoría cualificada hay espacio para encontrar un punto de equilibrio: un freno de emergencia colectivo en virtud del cual se requiriese un número mínimo de Estados miembros para vetar.

En los últimos años, algunas propuestas de este tipo han surgido en la doctrina, y con frecuencia se ha mencionado el número tres. En 2022 Julina Mintel and Nicolai von Ondarza proponían combinar la transición a la mayoría cualificada en PESC con un freno de emergencia en virtud del cual «un pequeño número de Estados miembros (a definir políticamente; nuestra sugerencia es el 10%, es decir, tres Estados en el caso de una UE de más de 30) podría garantizar que se someta al Consejo Europeo una decisión adoptada por mayoría cualificada que afecte a sus intereses nacionales vitales. Los Jefes de Estado y de Gobierno deberían disponer entonces de un plazo para que los Estados miembros afectados articulen sus intereses al más alto nivel y lleguen a un acuerdo por consenso. En caso de no acuerdo, puede adoptarse una decisión por mayoría cualificada»⁵¹.

Algo similar proponía Jean Claude Piris en 2021, si bien debe notarse que este no se refería al ámbito de la PESC⁵². Dado el número actual de

⁵¹ Mintel J. and Von Ondarza, N., «More EU Decisions by Qualified Majority Voting —but How? Legal and political options for extending qualified majority voting», *SWP Comment*, n.º 61, 2022. Señalan también que existen «frenos de emergencia» comparables, por ejemplo, en la cooperación judicial en materia penal (art. 82/83 del TFUE), que garantizan la capacidad de actuación de la UE y la protección de los intereses nacionales básicos.

⁵² Piris proponía mantener el veto para una lista corta de decisiones: «La composición del Consejo, las lenguas oficiales y las decisiones que puedan afectar al núcleo de su sobera-

miembros, Piris sostenía que «mantener un veto individual para cada uno de ellos debería reservarse a una corta lista de decisiones realmente vitales». Por consiguiente, proponía sustituir el veto individual «por un veto colectivo, con un mínimo de tres a cinco Estados miembros que representen al menos entre el cinco y el diez por ciento de los ciudadanos de la UE»⁵³. Resulta interesante señalar que la propuesta de Piris mantiene el concepto de *veto*, que enfatiza la excepcionalidad y la defensa del interés nacional, pero añade al mismo el término *colectivo*.

Esta es, a mi parecer, la alternativa más idónea para avanzar: acompañar el paso a la mayoría cualificada a través de la pasarela específica con un acuerdo político que establezca un veto colectivo. Este permitiría a una minoría de al menos tres Estados miembros que representen al menos el 10% de la población vetar siempre que sus intereses vitales y declarados estuviesen afectados. En tal caso, podría requerirse la elevación del asunto al Consejo Europeo, y la formulación expresa de los intereses vitales en cuestión. También es posible que ese veto sea sólo temporal, abriéndose un plazo al término del cual la decisión podría tomarse por mayoría cualificada. Un sistema de esta naturaleza reforzaría la capacidad de actuación de la UE y, al mismo tiempo, mantendría un mecanismo de protección de los intereses vitales en casos excepcionales, siempre que estos fuesen invocados por un mínimo de Estados miembros.

V. Conclusiones

El debate sobre la extensión de la votación por mayoría cualificada al ámbito de la política exterior y de seguridad común es tan antiguo como esta política. Los obstáculos para su efectiva aplicación no han desaparecido, pero los grandes desafíos que afronta la Unión en la escena internacional y la perspectiva de una nueva ampliación que dificulte aún en mayor medida la unanimidad explican que esta propuesta haya cobrado fuerza recientemente.

nía vital, como las relativas a las políticas exterior y de defensa, sobre las que creo que es difícil separar lo que es vital o no para un determinado Estado soberano. Yo añadiría a esa lista la utilización del artículo 352 (cláusula de flexibilidad), las revisiones de los Tratados que afectarían a las cuestiones que se acaban de enumerar, y tal vez algunas otras decisiones, pero siempre manteniendo la lista corta». Un veto individual, decía, «no es ni democrático ni eficaz. Permite legalmente que los representantes de una minoría de menos del 1% de los ciudadanos de la UE impidan a los representantes de una mayoría del 99%, o de un miembro de los 27, tomar cualquier decisión importante. Hay ocho Estados miembros que tienen cada uno menos del 1% de los ciudadanos de la UE y 13 con menos del 2%». Piris, J.C., «The European Union in Crisis. What Should the Member States Do?», *op. cit.*, p. 7. Traducción propia.

⁵³ *Ibíd.*, p. 7.

A todo esto hay que añadir un cierto hartazgo con el modo en que en los últimos años algunos Estados miembros han vetado decisiones importantes y urgentes por razones ajenas a los asuntos en cuestión, sin un legítimo interés vital en juego, con el fin de obtener concesiones en otros ámbitos. Este controvertido uso del veto, difícilmente compatible con el principio de lealtad, ha provocado una creciente frustración y, paradójicamente, se ha convertido en un poderoso incentivo para el cambio. La idea de que la unanimidad ha dado lugar a un sistema de incentivos adverso y contraproducente, que invita al chantaje y expone a la Unión a la influencia de terceros Estados que quieren dividirla, se ha ido abriendo camino.

El tránsito a la mayoría cualificada en la Política Exterior y de Seguridad Común cuenta con un respaldo significativo en las capitales. Está lejos de ser un apoyo unánime, pero es mayor que nunca en el pasado. La creación a iniciativa de Alemania del *Grupo de Amigos de la Mayoría Cualificada* en 2003 ha puesto de manifiesto la voluntad de varios Estados miembros de dar pasos concretos para superar el veto. El artículo firmado por siete ministros de Asuntos Exteriores en 2023 y la declaración de los miembros del Panel de Expertos de 2024, informan sobre cuáles son las propuestas que van ganando terreno.

Las alternativas para hacer realidad la votación por mayoría cualificada en PESC son bien conocidas. La primera y más evidente consiste en la revisión de los Tratados de acuerdo con el procedimiento ordinario, que permitiría hacer realidad cualquiera de las posibilidades planteadas por la doctrina como la ampliación de los supuestos del 31.2 TUE o la supresión o modificación del freno de emergencia. Su potencial es tan grande como su dificultad. La declaración inicial del *Grupo de Amigos* afirmaba la voluntad de avanzar de forma pragmática, centrándose en medidas concretas basadas en las disposiciones ya previstas en el Tratado. Los siete ministros excluían expresamente una reforma de los Tratados. También lo hacía la declaración del Panel de Expertos.

La segunda alternativa, que parece consolidarse, consiste en hacer uso de la pasarela específica PESC del 31.3 TUE. A diferencia de la pasarela general, esta no requiere la aprobación del Parlamento Europeo ni la participación de los parlamentos nacionales. Permitiría extender el voto mayoritario a los tres casos propuestos por la Comisión: las decisiones relativas a los derechos humanos en foros multilaterales, la política de medidas restrictivas (sanciones) y las misiones civiles. Podría extenderse también a las decisiones en materia de ciberseguridad, tal y como proponía la declaración del Panel de Expertos.

A mi parecer, de usarse la pasarela específica, el freno de emergencia no sería de aplicación a los nuevos casos de mayoría cualificada, pues queda circunscrito dentro de los márgenes del artículo 31.2 TUE. Cosa dis-

tinta sería que, con vistas a lograr el acuerdo de los Estados miembros para el uso de la pasarela, un acuerdo político dispusiese la posibilidad de invocar un freno de emergencia en los nuevos casos de mayoría.

La tercera alternativa para avanzar consiste en usar en mayor medida otros mecanismos, ya previstos en el Tratado, pero infrautilizados hasta la fecha. Entre ellos destacan los casos de mayoría cualificada ya previstos del artículo 31.2 TUE, que los siete ministros proponen utilizar, por ejemplo, para decidir sobre las condiciones operativas de las misiones civiles y las posiciones comunes sobre derechos humanos en los foros internacionales. También la abstención constructiva, cuyo uso los ministros consideran, acaso con excesivo optimismo, «una tendencia emergente» que es preciso aprovechar, por lo que se comprometen a examinar sistemáticamente sus «propias posiciones con vistas a pasar de un voto en contra a una abstención constructiva». Por último, la cooperación reforzada, que puede consistir una alternativa mejor que las agrupaciones informales de Estados *extramuros*, tan enraizadas en la política exterior europea.

Otra cuestión importante es que los siete ministros incidían en su artículo en la posibilidad de invocar un freno de emergencia por razones vitales y declaradas de política nacional, y aseguraban que trabajarían en un mecanismo de red de seguridad que trataría «de garantizar que se sigan respetando los intereses nacionales vitales en los ámbitos de la PESC en los que se amplíe la votación por mayoría mediante la pasarela». En la misma línea, la declaración del panel aseguraba que los Estados miembros «solo podrán aceptar esta cesión de soberanía si confían en la existencia de mecanismos efectivos para proteger sus intereses vitales». Es decir, que lejos de proponer la eliminación del freno de emergencia, lo afirman, prestando «especial atención a la protección los intereses vitales nacionales» con el fin de que esta seguridad anime a los Estados miembros más reticentes a avanzar hacia la aplicación de la mayoría cualificada.

Las propuestas planteadas por los ministros y el panel se caracterizan por su gran cautela y pragmatismo. Es comprensible, ya que un buen número de Estados miembros no están dispuestos a renunciar a su derecho de veto y, sin su acuerdo, no hay progreso posible. No obstante, no deja de llamar la atención que, con el fin de superar el veto, se termine proponiendo la creación de una nueva «red de seguridad», un mecanismo de protección de los intereses fundamentales en casos excepcionales. ¿Damos un paso adelante y otro atrás?

Por eso, a mi parecer, el camino más apropiado para avanzar es el que queda apenas apuntado en un párrafo de la declaración del Panel de Expertos en virtud del cual los Estados podrían trabajar hacia «un compromiso político para reemplazar los vetos individuales con un «veto colectivo».

que podría requerir, por ejemplo, tres Estados miembros que representen un cierto porcentaje de la población».

Con más de veintisiete Estados miembros, en un difícil contexto internacional, no es posible que uno o dos Estados impidan la actuación de la Unión. La voluntad común, incluso a falta del acuerdo de uno o dos, debe prevalecer. Entre la unanimidad actual y la aplicación de la mayoría cualificada hay espacio para encontrar un punto de equilibrio: un freno de emergencia colectivo en virtud del cual se requiera un número mínimo de Estados miembros para vetar.

Esta propuesta mantiene el concepto de *veto*, que enfatiza la excepcionalidad y la defensa del interés nacional, pero añade el término *colectivo*. Permitiría acompañar el paso a la mayoría cualificada a través de la pasarela de un freno en virtud del cual una minoría de al menos tres Estados miembros que representen al menos el 10% de la población pudiese vetar cuando sus intereses vitales y declarados se vieran afectados. En tal caso, podría requerirse la elevación del asunto al Consejo Europeo y la formulación expresa de los intereses vitales en cuestión. También es posible que ese veto sea solo temporal y que se abra un plazo al término del cual la decisión podría tomarse por mayoría cualificada.

Un sistema de esta naturaleza reforzaría la capacidad de actuación de la Unión y, al mismo tiempo, mantendría un mecanismo de protección de los intereses vitales en casos excepcionales, siempre que fuesen invocados por un mínimo de Estados miembros. La transición a un sistema de veto colectivo como el que aquí se plantea requeriría, es cierto, el acuerdo de todos los Estados miembros. Sin embargo, algunos de los Estados más reticentes son, en cambio, firmes partidarios de una nueva ampliación, por lo que en los próximos años podría abrirse un espacio para lograr un acuerdo. Una oportunidad que sería preciso aprovechar.

Sobre la autora

Belén Becerril Atienza es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad CEU San Pablo. Es directora de la revista *Política Exterior*. También es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos e Internacionales. Es Doctora en Derecho —Premio Europa de tesis doctorales, Comunidad de Madrid— y «*Diplôme d'études spécialisées en Droit International et Européen*» por la Universidad de Lovaina —con Gran Distinción—. Ha recibido el Premio Ángel Herrera la Mejor Labor Docente. Ha sido subdirectora del Real Instituto de Estudios Europeos. Ha impartido clases y realizado estancias de investigación en Universidades europeas y de Estados Unidos. Sus

áreas de especialización incluyen la historia de la integración, las instituciones de la Unión Europea y la política europea de España. Es autora de numerosas publicaciones, incluyendo libros, capítulos y artículos en revistas académicas. Pueden consultarse en <https://uspceu-es.academia.edu/BelénBecerril>

About the author

Belén Becerril Atienza is Associate Professor of International Public Law and International Relations at the CEU San Pablo University. She is Director of the journal *Política Exterior*. She is also a member of the Advisory Council of the Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos e Internacionales. She holds a PhD in Law —Europa Prize for doctoral theses, Comunidad de Madrid— and a «Diplôme d'études spécialisées en Droit International et Européen» from the University of Louvain —with High Distinction—. She has received the Ángel Herrera Award for the Best Teaching Work. She has been deputy director of the Royal Institute of European Studies. She has taught and conducted research in European and American universities. Her areas of specialisation include the history of integration, the institutions of the European Union and Spanish European policy. She is the author of numerous publications, including books and articles in academic journals. Available at <https://uspceu-es.academia.edu/BelénBecerril>