



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO  
GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General  
Área de Derecho Internacional Público**

**El Alto Representante y la Política Común  
de Seguridad y Defensa de la UE: un análisis a  
la luz de la guerra en Ucrania**

**Nombre del estudiante: Abraham Velarde González**

**Tutor: Prof. Dr. Luis Norberto González Alonso**

**Mayo, 2021**

**Curso 2021/2022**



# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Área de Derecho Internacional Público**

### **El Alto Representante y la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: un análisis a la luz de la guerra en Ucrania**

### **The High Representative and the EU Common Security and Defence Policy: an analysis in light of the war in Ukraine**

**Tutor: Prof. Dr. Luis Norberto González Alonso**

**Estudiante: Abraham Velarde González**

**abrahamvelarde@usal.es**

## RESUMEN

La figura del Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común está “al frente” de la Política Común de Seguridad y Defensa. Javier Solana, Catherine Ashton, Federica Mogherini y actualmente Josep Borrell han ido configurando este cargo que introdujo el Tratado de Lisboa en el ordenamiento jurídico comunitario.

Los Altos Representantes han dado impulso a la formación de la Política Común de Seguridad y Defensa a través de diversas actuaciones, declaraciones políticas e hitos concretos.

Su actuación en el marco de la PCSD cobra un papel especialmente relevante en los procesos de adopción de medidas restrictivas como las que se están aplicando con una contundencia inédita en el contexto de la invasión rusa de Ucrania.

**PALABRAS CLAVE:** Alto Representante, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Exterior y de Seguridad Común, medidas restrictivas, sanciones.

## ABSTRACT

The High Representative for the Common Foreign and Security Policy leads the Common Security and Defense Policy. Javier Solana, Catherine Ashton, Federica Mogherini and, currently, Josep Borrell have been shaping this position which was introduced by the Lisbon Treaty.

The High Representatives have made a number of contributions for the development of the Common Security and Defense Policy, such as political declarations and specific milestones.

The role of the High Representative is of the utmost importance when it comes to the process of adopting restrictive measures, such as those that are being applied forcefully in the due to the Russian invasion of Ukraine.

**KEYWORDS:** High Representative, Common Security and Defense Policy, Common Foreign and Security Policy, restrictive measures, sanctions.

## *INDEX*

I. Introductio.....	6
II. Quaestio prima: Aproximación jurídica y política al Alto Representante en relación a la Política Común de Seguridad y Defensa.....	8
II.1. Aproximación al concepto de la PESC y de la PCSD.....	9
II.2. Aproximación al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.....	12
III. Quaestio secunda: El impulso de los Altos Representantes a la consolidación integrada de la Política Exterior y Seguridad Común a la Política Común de Seguridad y Defensa .....	20
III.1.- Javier Solana y Catherine Ashton: un intento inicial.....	20
III.2.- Federica Mogherini, la Estrategia Global de 2016 y el Fondo Europeo de ayuda para la Paz.....	21
III.3.- Josep Borrell y la Brújula Estratégica.....	26
IV. Quaestio tertia: El papel del Alto Representante en la adopción de sanciones como instrumento al servicio de la Política Común de Seguridad y Defensa.....	29
IV.1.- Aproximación al concepto de “medida restrictiva” o sanción.....	29
IV.2.- Estudio del caso: el papel del Alto Representante en la adopción de sanciones de la Unión Europea contra Rusia por la invasión de Ucrania.....	33
IV.2.1 De Crimea a la actualidad: un proceso de incremento de la gravedad de las sanciones.....	38
IV.3.- Una revisión crítica sobre la eficacia de las sanciones y el papel del Alto Representante.....	40
IV. De conclusionibus.....	43
V. Appendix: Bibliografía.....	47

## I. Introductio

Tal y como pone de manifiesto Henry Kissinger “*the political evolution of Europe is essentially for Europeans to decide*”, sin embargo, hay que tener en cuenta que una organización de normas y reglas no podrá vehicular una estrategia global si no va acompañada de recursos geopolíticos<sup>1</sup>.

La coyuntura internacional actual ha provocado que la Unión Europea tome conciencia de la importancia de su papel como actor internacional así como de su autonomía estratégica y de su capacidad defensiva, que desde los albores del proyecto de integración europea ha permanecido como un ideal más utópico que realizable, al menos hasta ahora.

El liderazgo europeo en la respuesta a la invasión rusa de Ucrania iniciada el 24 de febrero del corriente año y la amenaza que supone un conflicto bélico en el flanco este de la Unión han posicionado de nuevo como tema de interés principal la Política de Defensa y Seguridad Común de la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común.

En este contexto, la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad merece una especial importancia, pues el Tratado de la Unión Europea le encomienda “estar al frente” de la Política Exterior y de Seguridad Común.

El presente trabajo pretende estudiar el papel del Alto Representante en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa y el impulso que con sus acciones ha ido otorgando a la configuración de una política de defensa más integrada, sólida y coherente.

En definitiva, la importancia de este análisis radica en la propia noción de “Unión Europea” en tanto que organización internacional con una clara pretensión de independencia estratégica y solidaridad entre sus estados miembros, por supuesto también en materia de Política Exterior y Seguridad, que excede por mucho el propósito de la consecución del mercado común para aspirar a una sociedad europea verdaderamente integrada.

---

<sup>1</sup> KISSINGER, H., *World Order*, Penguin Press, Nueva York, 2015, p. 91

Las amenazas de un mundo tan complejo como el actual pueden poner en riesgo los hitos de paz y prosperidad alcanzados desde el siglo pasado y es responsabilidad de la propia Unión defenderlos. Esta defensa, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, y en particular, de la Política Común de Seguridad y Defensa encuentra uno de sus principales valedores en la figura del Alto Representante, quien está “al frente” de la misma por indicación expresa de los tratados.

La propia configuración del puesto de Alto Representante se ha ido definiendo de manera indisoluble al *savoir-faire* de quien ha ocupado este cargo y como se pretende demostrar en este trabajo, el impulso que ha otorgada esta figura a la PCSD es notable y merece una profunda reflexión que no puede agotarse en estas páginas. Para ilustrar de manera concreta las actuaciones del Alto Representante para la PCSD se analiza su papel en la adopción de sanciones como herramienta al servicio de la PESC, cuya vigencia y actualidad en el contexto de la invasión rusa de Ucrania arrojan un especial interés.

Para ello, se presentan tres partes diferenciadas.

La primera parte expone los conceptos a tratar y su regulación jurídica: La PESC y la PCSD, así como la figura del Alto Representante. Dado que para entender la figura del Alto Representante no es suficiente con el estudio del derecho positivo que la regula, se presenta un recorrido más político estudiando el perfil de quienes han ocupado este puesto y su precedente inmediato, desde Javier Solana a Josep Borrell.

La segunda parte presenta de manera cronológica las diferentes aportaciones de los Altos Representantes a la PCSD en el marco de la PESC poniendo especial énfasis en la Estrategia Global presentada por Federica Mogherini en 2016 y la Brújula Estratégica presentada por Josep Borrell en 2022 con el fin de evidenciar la importancia del papel del Alto Representante en la consecución y perfección de la política de defensa comunitaria toda vez que esta es “ambiciosa en su denominación y poco acabada aún en cuanto a su alcance y contenido”<sup>2</sup>.

A modo de “estudio de caso” y aprovechando el indeseable contexto actual, la tercera parte pretende analizar el papel del Alto Representante en la adopción de medidas restrictivas o sanciones a Rusia, que si bien son un instrumento de la PESC, están

---

<sup>2</sup> MANGAS, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 557

sirviendo para acrecentar el liderazgo de la actuación de la Unión Europea en el contexto de guerra, en buena parte gracias a la iniciativa e impulso del Alto Representante actual.

Por último, se exponen las conclusiones extraídas de este análisis.

## **II. Quaestio prima: Aproximación jurídica y política al Alto Representante en relación a la Política Común de Seguridad y Defensa**

La tensión dicotómica entre avanzar hacia una profundización institucional que represente una integración mayor del proyecto europeo y la preferencia por instituciones débiles y mecanismos de unanimidad como instrumentos de garantía de la soberanía nacional encuentra su punto álgido en una cuestión tan trascendental y sensible como es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, antes PESD) en el marco de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC).

Esta discusión se explica por las imbricaciones sobre la soberanía nacional que caracteriza la política de defensa así como por la divergencia en los intereses y objetivos de cada estado miembro. Con todo, la voluntad por una unión mayor en la política de defensa, más coherente, estratégica e integrada parece que ha pasado de ser una aspiración *sottovoce* de los más convencidos del proyecto europeo a una realidad que se va abriendo paso a golpe de *realpolitik*, especialmente bajo el mandato del actual Alto Representante y con la vuelta de la guerra al continente europeo por la invasión rusa de Ucrania.

PCSD y Alto Representante, son dos creaciones europeas que van de la mano y así se pretenden analizar en el presente trabajo. En su origen, la creación de la figura del Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad Común no respondió a un hecho accidental o arbitrario sino que se encuadra en el proceso que tiende a la progresiva definición y puesta en marcha de una política común de defensa<sup>3</sup>.

Es difícil hacer una evaluación del estado de la integración de la política de defensa en la Unión Europea ya que esta realidad constituye una *rara avis* en el escenario internacional, cuya naturaleza e identidad y por ende, la coherencia de sus políticas no puede compararse con la de otros actores internacionales convencionales. Hasta ahora, la UE ha tenido que lidiar con la caricatura de ser un “gigante económico” y un “enano

---

<sup>3</sup> CEBADA, A. y PÉREZ, C., *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 1

político” lo que se concreta en un *actorness* a diferentes velocidades según el sector, siendo el que aquí nos interesa el de la defensa comunitaria<sup>4</sup>.

## **II.1. Aproximación al concepto de la PESC y de la PCSD**

Previamente al análisis de los conceptos jurídicos positivos, debe presentarse una aproximación al concepto de defensa. Esta conceptualización exige tener en cuenta su ineludible vinculación con la seguridad ya que la primera vela por la segunda. También hay que tener en cuenta las múltiples dimensiones del concepto de defensa que en absoluto se refiere con exclusividad a la dimensión militar.

Aproximarse al concepto de seguridad implica la comprensión de dicho término como una realidad de naturaleza cambiante que encuentra amenazas en acciones que no se circunscriben estrictamente a las de tipo bélico pero que suponen factores de desestabilización o disuasión como por ejemplo la proliferación de armas de destrucción masiva, armas biológicas, delincuencia tecnológica, etc. En el presente trabajo, se estudia la política de defensa de la Unión Europea como parte integrante de la Política Exterior Común, de ahí la pertinencia de dedicar unas líneas a la misma.

El nacimiento de la Política Exterior Común se remonta al Tratado de la Unión Europea (TUE) suscrito en Maastricht con la inclusión de la Política Exterior y Seguridad Común. El art. 21 TUE, que es el que da inicio a su regulación en el tratado, merece una lectura teleológica toda vez que parece apuntar al horizonte al que la Unión Europea ha de dirigirse.

Dentro de la PESC, existe un ámbito más específico que es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Una rigurosa definición de la PCSD sería la que la explica como aquella política que ofrece un marco de la Unión en el ámbito de la defensa y la gestión de crisis, incluidas la cooperación y la coordinación en materia de defensa entre los Estados miembros y que como parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC) la PCSD ha dado origen a estructuras políticas y militares internas de la Unión, lo que ha permitido misiones y operaciones militares y civiles en el extranjero.

Dadas estas definiciones de PESC y PCSD, procede centrarse en la base jurídica de ambas. Cabe afirmar que la PESC sigue siendo regulada en el TUE tras su reforma en Lisboa (en su Título V), concretamente en sus arts. 21 a 46. Esta regulación es el fruto de

---

<sup>4</sup> BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 61

una evolución iniciada en la época de los años setenta y de las disposiciones contenidas en el Título V del Tratado de la Unión Europea de Maastricht donde recibió el título de PESC y donde se configuraron sus rasgos esenciales. Los tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000) modificaron algunos aspectos puntuales pero no esenciales; algo que tampoco hizo, al menos sustancialmente, el Tratado de Lisboa (2007). Este último tratado incorpora un espacio jurídico institucional específico, dentro de la PESC, identificado como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) cuya regulación se encuentra en los arts. 42 a 46 TUE.<sup>5</sup>

Un aspecto importante, tanto de la PESC como de la PCSD, es su financiación, que se encuentra regulada en el art. 41 TUE.

Además de la regulación contenida en el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), capítulo 2, sección 2, artículos 42 a 46, se encuentra en los Protocolos n.os 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se define en el artículo 36 del TUE.<sup>6</sup>

La Sección II del Título V se dedica con exclusividad a las disposiciones sobre Política Común de Seguridad y Defensa. Concretamente, el art. 42 TUE hace una reordenación de esta materia con respecto a sus regulaciones anteriores disponiendo que “la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.”

Por su parte, el art. 43.1 TUE ejemplifica las acciones que podría emprender la UE en el marco de la PCSD, verbigracia actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en

---

<sup>5</sup> MANGAS, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, págs. 557-558

<sup>6</sup> LEGRAND, J., “La política común de seguridad y defensa”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo (2021)*. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa> [consultado 15/5/2022]

cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos pudiendo todas estas misiones contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

En la definición y dibujo de la PCSD participan diferentes actores, entre ellos el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad Común, objeto de análisis en este trabajo.

No obstante, no puede dejarse de mencionar el papel de otras instituciones comunitarias con respecto a la PCSD.

En cuanto al Consejo Europeo, de la literalidad del art. 24 TUE se desprende que el Consejo Europeo, así como el Consejo, la define y aplica debiendo pronunciarse por unanimidad salvo cuando los tratados dispongan otra cosa.

En cuanto al Parlamento Europeo se limita su papel a un control de carácter político y delibera sobre los compromisos de la PCSD y sus acciones teniendo derecho a supervisar la PCSD y a tomar la iniciativa de dirigirse al AR y al Consejo en este ámbito, tal y como se desprende del art. 36 TUE.

Por su parte, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene mayor competencia que la de controlar el respeto al art. 40 TUE.

Por lo tanto, es en el Alto Representante en quien recae el mayor protagonismo en cuanto a la Política Exterior y de Seguridad Común, y por ende, en cuanto a la Política Común de Seguridad y Defensa tal y como se desarrollará más adelante, si bien, su configuración como cabeza institucional de la PCSD se evidencia en la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de defensa, puesto que en las distintas configuraciones que adopta el Consejo de la Unión Europea no se encuentra una específica para la Defensa que se reúne en el Consejo de Asuntos Exteriores. Es oportuno recordar que si bien las sesiones están presididas por los ministros del Estado miembro que ocupe la presidencia -en el momento de escribir estas líneas, Francia- por período de seis meses, la excepción la constituye el Consejo de Asuntos Exteriores que es presidido siempre por el Alto Representante.

Como se desprende del párrafo anterior, y como se irán desarrollando en este trabajo, papel del Alto Representante para con la PESC, y la PCSD, se antoja fundamental. Por ello, se procede ahora a analizar la figura de Alto Representante.

## **II.2. Aproximación al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**

La configuración de la figura del Alto Representante para la política Exterior y Seguridad Común responde a un planteamiento complejo que debe su razón de ser a la nueva forma que se le otorga en el Tratado de Lisboa. Con la nueva concepción, el Alto Representante comenzaría a desarrollar las tareas que hasta ahora había desempeñado tres actores distintos además de ser vicepresidente de la Comisión.

Su denominación responde a las reticencias de los miembros a bautizar a la figura objeto de estudio con un término del que se desprendiesen las connotaciones constitucionales que sumieron en el fracaso el non nato proyecto de Constitución Europea de 2004, razón por la que tampoco subsistieron elementos de marcado carácter simbólico como el himno o la bandera. Paradójicamente, el nombre de “Ministro de Asuntos Exteriores” que se quiso evitar aparece con frecuencia en los medios de comunicación en la actualidad, siendo un claro síntoma de la prominencia, relevancia e interés mediático que ha comenzado a desprender el Alto Representante al calor de una coyuntura internacional cada vez más compleja y la apuesta por una voz contundente en el nuevo orden mundial cuya necesidad práctica excede cualquier reticencia alentada por las reminiscencias de soberanía propia la cartera de Asuntos Exteriores pudiera generar para la membresía de la Unión.

Las tareas que hasta el Tratado de Lisboa habían desarrollado el Alto Representante, en adelante “AR”, para la PESC y Secretario General del Consejo, el comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores (CAGRE) se subsumirían en un cargo con “tres sombreros”<sup>7</sup> respondiendo a una lógica que otorgase cohesión a la acción exterior de la Unión Europea. Además de tener que hacer frente a la condensación de funciones de los tres anteriores cargos, el trabajo del Alto Representante ostenta un carácter bifronte al encarnar la Vicepresidencia de la Comisión, con quien debe mantener una relación de perfecta coordinación. La configuración del Alto Representante como vicepresidente de

---

<sup>7</sup> BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 64

la comisión facilita enormemente el propósito de asegurar la coherencia requerida, compleja y deseada en materia de política exterior comunitaria<sup>8</sup>.

Su “doble sombrero” como AR y Vicepresidente del “ejecutivo de la Unión” plantea como prioritaria su buena sintonía con el presidente de la Comisión así como con el resto de comisarios cuya cartera tenga una dimensión exterior, a saber en el momento de escribir estas páginas: Vecindad y Ampliación, Asociaciones Internacionales, Energía, Comercio y los aspectos externos de las que tengan imbricaciones con las relaciones internacionales como las competentes en materia de inmigración y clima. Esta sintonía con los comisarios será la manera de incrementar su influencia y poder sobre todas las áreas con dimensión exterior, lo que potenciará al mismo tiempo su papel como jefe de la política exterior europea y de la Comisión<sup>9</sup>.

La regulación jurídica de la figura del Alto Representante se encuentra en el Título III titulado “Disposiciones sobre las Instituciones” lo que clarifica la institucionalidad del mismo. Concretamente, su regulación se encuentra en el art. 18 TUE.

Este artículo 18.1 TUE explica el procedimiento de nombramiento del Alto Representante: “El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión al Alto Representante [...]”. El fin de su mandato se llevará a cabo mediante el mismo procedimiento.

No hay en el artículo indicación alguna al respecto de la duración de su mandato, pero tiene sentido pensar que será de cinco años como el de otros miembros de la Comisión Europea, al ser el AR miembro de este mismo colegio<sup>10</sup>.

El art. 18.2 TUE sitúa al AR “al frente de la PESC” a la que debe contribuir con sus propuestas (lo cual evidencia un amplio margen de discrecionalidad política) y “la ejecutará como mandatario del Consejo”. El art. 18.2 *in fine* dicta que “actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa”.

---

<sup>8</sup> GIANFRANCESCO, E., “The High Representative”, en BLANKE H. y MANGIAMELI S. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2013, págs. 733- 758 y 747

<sup>9</sup> MOLINA Y SIMÓN, L., “Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión”, ARI nº 84/2019, *Real Instituto Elcano* (2019).

<sup>10</sup> KADDOUS, C., “Role and position of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” en GRILLER, S. y ZILLER, J. (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Viena, 2009.

El art. 18.3 TUE le otorga la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y el 18.4 TUE la vicepresidencia de la Comisión, poniendo especial énfasis en su tarea para con la “coherencia de la acción exterior de la Unión”:

Sin embargo, no puede comprenderse la figura del AR con una mirada circunscrita a su regulación positiva en los Tratados\_pues dos son los factores informales que caracterizan el cargo: por una parte, la asignación competencial concreta que tenga en relación con las carteras sectoriales en la Comisión (*vid. supra*) y por otra, el peso específico personal de quien lo ejerza que ha sido fundamental en la modelación del puesto y sobre lo que existente una abundante literatura en relación con sus dos primeras ocupantes sobre las que existe un consenso a cerca del perfil político menor frente a la notoriedad del actual AR, como se desarrollará más adelante.

La relevancia del signo personal de quien ocupe el cargo de AR se debe en buena parte a la necesidad de un perfil que aúne el carácter estratégico, el liderazgo de quien posee un fuerte brazo ejecutivo, y a la vez un don negociador y una excelente capacidad de comunicación; en palabras de J. Janning (sic): *ambition, reputation, strategic sense, operational skills and resilience*<sup>11</sup>.

Si se hace un recorrido personal por quienes han ostentado el cargo de AR, puede afirmarse sin temor que estas condiciones personales no acompañaron a la primera Alta Representante, afirmación que se recrudece en términos comparativos con su predecesor Javier Solana que había sido Ministro de Asuntos Exteriores de España y Secretario General de la OTAN y cuya visibilidad le permitió erigirse como la voz de la UE en el mundo<sup>12</sup>. La baronesa Ashton, quien fuera primero ministra de Trabajo del Reino Unido y luego asumiera la cartera de Comercio en la Comisión estrenaría el puesto con una acusada “falta de envergadura”<sup>13</sup> que más que una carencia deplorable fuese una cualidad buscada voluntariamente por quienes todavía no querían dejar el control de la diplomacia y la política exterior europea fuera de las capitales de sus estados pues la tensa dicotomía entre soberanía e integración a la que desde su nacimiento ha tenido y tiene que hacer frente el proceso europeo encuentra en la diplomacia y las relaciones exteriores -que aún

---

<sup>11</sup> JANNING, J., “Seeking a High Representative”, *European Council on Foreign Relations* (2014). Disponible en [https://ecfr.eu/article/commentary\\_seeking\\_a\\_high\\_representative271/](https://ecfr.eu/article/commentary_seeking_a_high_representative271/)

<sup>12</sup> BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 65

<sup>13</sup> BARBER, T., “The appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton”, *Journal of Common Market Studies*, nº.1 (2010), p. 55-67. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02093.x

para muchos son un *domaine réservé*- un delicado catalizador que sumado a la lógica *darwinista*<sup>14</sup> intergubernamental (que se ha decantado más de una vez por la gestión unilateral de los conflictos por parte de los estados más poderosos) ponen en cuestión a la unidad de acción de la PESC.

Más allá de las críticas a su capacidad personal para el cargo, son manifiestas algunas actuaciones de su *savoir faire* diplomático como la lentitud en su actuación frente a las primeras revueltas de la Primavera Árabe (como en Túnez donde Ashton se pronunció ya después de la caída de Ben Alí, la demora en reaccionar en los siguientes conflictos como Egipto o Libia...). La tibieza y ambigüedad de sus declaraciones, el tono laxo de sus pronunciamientos, las palabras huecas carentes de imperativos, el abuso de la retórico de los derechos humanos sin entrar en condenas, la incapacidad de asumir responsabilidades, la tardanza en supervisar en vivo los distintos escenarios<sup>15</sup>...configuraban una política exterior europea aún más quimérica que real.

Ashton no era una especialista en asuntos exteriores ni una distinguida políglota y pareció desde el principio una menor cualificación que su predecesor, pero sería quien tuvo que hacer frente a la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior, en adelante SEAE.

El SEAE encuentra su marco legal en el art. 27.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y fue una decisión del Consejo la que establecía su organización y funcionamiento tras meses de intensos debates entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo produciéndose, bajo el liderazgo de la AR Catherine Ashton para alcanzar los necesarios acuerdos interinstitucionales, su puesta en marcha el 1 de enero de 2011.

En tanto en cuanto hablar del mandato de Ashton implica hacerlo de la puesta en marcha del SEAE, conviene dedicarle algunos apuntes si bien cobren más relevancia las ideas que la perspectiva de diez años de funcionamiento puede dar frente a las cuestiones meramente orgánicas.

---

<sup>14</sup> VAÑÓ, R., "La primavera árabe: un nuevo embate para la política exterior europea", en ALDECOA, F. (coord.), *La diplomacia común europea: el Servicio de Acción Exterior*, Madrid, Marcial Pons, 2011, págs. 173-185

<sup>15</sup> Ibid.

El SEAE fue concebido como un “órgano funcionalmente autónomo” de la UE, siendo el brazo ejecutor de la diplomacia común<sup>16</sup> bajo la autoridad del AR y de forma separada a la Secretaría General del Consejo y de la Comisión; sin embargo, el art. 2.2 de la decisión del Consejo de 2010 establece la obligación del SEAE de asistir a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión respectivamente así como de la Comisión enteramente “en el ejercicio de sus respectivas funciones en las áreas de acción exterior”, lo cual podría tener una segunda lectura que habilite a los presidentes del Consejo y la Comisión a dar instrucciones al SEAE aunque en coordinación y consulta con el AR<sup>17</sup>.

La pregunta fundamental que debía responderse para articular la filosofía de trabajo del SEAE era ¿qué rol se espera del SEAE? ¿debe actuar como el Ministerio de Asuntos Exteriores de un Estado más con plena funcionalidad y autonomía política? El margen amplio que dejaba su regulación normativa podría ser o no aprovechado con propósitos más o menos ambiciosos. Con todo, Ashton concibió el ejercicio del SEAE como *work in progress*, de forma que en 2013 publicaría el documento de revisión del SEAE en el que se pasaba revista a sus déficits institucionales y de funcionamiento y en el que se ofrecían hasta treinta y cinco propuestas de mejora que apuntaban tan solo dos años después de su puesta en funcionamiento a la necesidad de un sistema de delegación del AR -lo que evidencia la carga de trabajo y multifunción del cargo así como la necesidad de mejorar la coordinación con la Comisión sacando provecho del “doble sombrero” del AR como vicepresidente<sup>18</sup>.

El SEAE adquiere un rol importante tanto en el *decision-making* como en el *policy-taking* pero no debemos subestimar la importante labor que realiza con el soporte de actividades menos visibles como la preparación de reuniones, planificaciones de agenda, *time-management*, adopción de conclusiones, etc.<sup>19</sup>

La lectura política del AR no solo debe hacerse sobre sus actuaciones si no también sobre lo que implica la decisión de su nombramiento, así la designación de la

---

<sup>16</sup> ALDECOA, F. y GUINEA M., “Nace la diplomacia común: el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Política Exterior*, nº 136 (2010) p. 66.

<sup>17</sup> BLOCKMANS, S. y WESSEL, R.A., “The EEEAAS at Ten: reason for a celebration”, *European Foreign Affairs Review*, nº.26 (2021), págs. 5-12.

<sup>18</sup> BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 66

<sup>19</sup> BLOCKMANS, S. y WESSEL, R.A., “The EEEAAS at Ten: reason for a celebration”, *European Foreign Affairs Review*, nº.26 (2021), págs. 5-12.

sucesora de Ashton, la socialista italiana, Federica Mogherini fue visto como un triunfo de Matteo Renzi<sup>20</sup> cuya proveniencia del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano le suponía un *background* y bagaje de mayor perfil que el de su predecesora que efectivamente se constató después con un discurso más ministerial y con fundamento diplomático. Cuando Mogherini hacía balance de su mandato por primera vez la falsedad de dos mitos, lo cual dotaba de una fuerza mayor su puesto: el primero de ellos era la concepción de su tarea como “un trabajo imposible” y el segundo, “que la Unión Europea no tenía una política exterior”<sup>21</sup>. Los factores medioambientales del mandato de Mogherini también forzaron su posicionamiento de forma notable, como por ejemplo las negociaciones con Irán al respecto de su política nuclear, la crisis de Ucrania por la anexión rusa de Crimea y la facilidad de un SEAE en funcionamiento desde 2011.

Un cambio de planteamiento se da en la filosofía de la PESC con Federica Mogherini a las riendas, especialmente en junio de 2016 cuando presentó ante el Consejo la popularmente conocida “Estrategia Global”, el documento “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE” cuyo tenor literal comienza así: “Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestros ciudadanos, es lo que todo el mundo espera. Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la UE. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho”<sup>22</sup>.

Si al hablar de Catherine Ashton la referencia al SEAE es obligada, no lo es en menor medida en lo concerniente a Mogherini que en un gesto simbólico de gran importancia ejecutó la mudanza de su oficina al “Edificio Berlaymont” mismo edificio que alberga la Comisión Europea<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> ORTEGA, A., “Tusk y Mogherini: ¿una nueva ambición para Europa?”, *Real Instituto Elcano* (2014). ]

<sup>21</sup> MOGHERINI, F., “Serving the Union Foreign and Security Policy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 25 (2020)

<sup>22</sup> Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE, Oficina de Publicaciones, 2016, p. 1. Disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2871/22375>

<sup>23</sup> OPTENHÖGEL, U., “La Unión Europea como actor global, políticas de defensa, paz y soft power”, *Revista Nueva Sociedad*, nº. 270 (2017). Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/la-union-europea-como-actor-global/> [consultado 12/4/2022]

El cariz, distinto fortalecido y más convencido, que iba conociendo la PESC se explica a una voluntad más definida de la nueva jefa de la diplomacia europea que asumía que “En tiempos difíciles, una Unión más fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente [...]”<sup>24</sup>.

La timidez inicial de la PESC parece difuminarse, al menos sobre el papel, tras la presentación de la “Estrategia Global” de 2016, que contiene aspectos innovadores en lo relativo a la parte destinada a “La Seguridad de la Unión” cuyo *leitmotiv* es la “autonomía estratégica” y el “pragmatismo con principios”<sup>25</sup> en una clara transición consolidada del *soft power* a una contundencia desconocida hasta el momento.

Si Federica Mogherini puede considerarse la transición consolidada hacia una figura de Alto Representante con la fuerza política y mediática que tan relevante cargo suscita, su sucesor, el socialista español Josep Borrell, actualmente en el puesto, dotará a la jefatura de la diplomacia común con un perfil inédito que por vez primera de “Europa como *hard power*”, “capacidad coercitiva”, “capacidad de imponer” o “la Europa geopolítica”.

La popularidad en auge de Josep Borrell como AR despegará definitivamente con el acontecimiento bélico más grave en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: la invasión de Ucrania por parte de Rusia. La ausencia del más mínimo atisbo de tibieza en los discursos que en los días siguientes al conflicto en las intervenciones del Alto Representante harían que la Unión Europea comenzase a tomar verdadera conciencia de su rol como actor global.

Hay quien afirma que con este nuevo proceder del AR, estamos asistiendo al nacimiento de la Europa geopolítica.

Este nacimiento de la Europea Geopolítica puede explicarse fundamentalmente por dos razones. Por una parte se explicaría por las acciones unilaterales que la Unión Europea ha ejecutado hacia la Federación Rusa entre las que cabe destacar la multiplicidad de sanciones de impacto y envergadura inéditos tanto de tipo económico

---

<sup>24</sup> *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, Oficina de Publicaciones, 2016, p. 4. Disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2871/22375>

<sup>25</sup> OPTENHÖGEL, U., “La Unión Europea como actor global, políticas de defensa, paz y soft power”, *Revista Nueva Sociedad*, nº. 270 (2017)

como social o cultural<sup>26</sup> (v.g. represalias a élites, aislamiento de empresas, inmovilización de activos, expulsión del SWIFT, paralización del gasoducto Nord Stream 2, castigos deportivos y culturales, supresión de medios de comunicación rusos como Russia Today acusados de generar desinformación)<sup>27</sup>, así como por vez primera el suministro de material militar letal a las fuerzas militares de una parte en conflicto y la activación del instrumento *European Peace Facility*. Por otra parte, se explicaría por la voluntad firme de influencia que la Unión Europea ha querido ejercer en otras naciones del mundo, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas con una advertencia clara por parte del AR que por fin parece constituirse como voz única de la Unión en el campo internacional: “entre el agredido y el agresor hay que tomar partido”<sup>28</sup>.

Josep Borrell, pronuncia ante el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, un discurso que será calificado por consenso como histórico por su contundencia. Es en esta intervención, cuando la figura del Alto Representante adquiere un perfil verdaderamente de quien encarna la voz de un actor global que pide y exige posicionamientos a otros terceros estados en tono de advertencia: “nos acordaremos de aquellos que en este momento solemne no estén a nuestro lado”.

El liderazgo de Josep Borrell también inaugura la manifestación más evidente de la perfecta coordinación del AR con la Presidenta de la Comisión Europea, a quien siempre tiene presente en sus intervenciones. Este nuevo *savoir faire* del AR, que aún a diligencia en la promoción de la Unión Europea como actor capaz de utilizar el hard power y la perfecta coordinación con el brazo ejecutivo de la misma -la Comisión- se explicitó en un histórico viaje sin precedentes realizado a Ucrania. Ambas autoridades visitaron la región de Bucha, que había sido escenario de una indiscriminada matanza de civiles por las tropas rusas los días previos.

Dado que las formas hablan del fondo, no es cuestión baladí reparar en la importancia de la simbología de la visita. Por vez primera los europeos veían una imagen de dos de los líderes políticos más importantes de la Unión equipados con chaleco antibalas y escoltados por militares que sostienen armas en mano atentos a cualquier reacción necesaria, pisando pleno campo de batalla y pronunciando un discurso

---

<sup>26</sup> Vid capítulo tercero

<sup>27</sup> MOLINA, I., “Nace la Europa geopolítica y se bautiza en Naciones Unidas”, *Real Instituto Elcano*, 2022.

<sup>28</sup> Discurso del Alto Representante Josep Borrell ante el Parlamento Europeo, Bruselas, 1/03/2022. Disponible en [https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en)

decididamente no neutral hasta el punto de que la Presidenta de la Comisión entregase al presidente ucraniano un documento técnico sobre el procedimiento de adhesión a la UE.

El carácter militar de la visita no se explica solo por el escenario sino por el mensaje: el AR aprovechó estar en campo de batalla para anunciar un incremento de la ayuda militar que sumaría ahora mil quinientos millones de euros<sup>29</sup>.

### **III. Quaestio secunda: El impulso de los Altos Representantes a la consolidación integrada de la Política Exterior y Seguridad Común a la Política Común de Seguridad y Defensa**

El objeto de este apartado es analizar cómo la figura del Alto Representante ha impulsado e impulsa el avance hacia una Política Común de Seguridad y Defensa más coherente y verdaderamente común. Para ello, se van a presentar algunos de los avances más palmarios en la materia y la contribución de quien ocupase el puesto de Alto Representante a los mismos o bien la interpretación que haya comunicado sobre los mismos.

#### **III.1. Javier Solana y Catherine Ashton: un intento inicial**

Toda vez que la figura de Javier Solana responde a una concepción primigenia y previa a la actual y que Catherine Ashton aterrizó precipitadamente en un puesto aún por definir volcando sus esfuerzos principalmente en la puesta en marcha de SEAE, parece que lo más adecuado es comenzar este sucinto análisis con la figura de Federica Mogherini, aunque pueden esbozarse algunas ideas sobre sus predecesores.

Para comenzar, hay que aclarar, que las posiciones jurídico-instituciones de Solana y Ashton eran muy distintas, tanto de iure como de facto. La propia denominación del puesto ya señala diferencias: “Secretario General del Consejo de la UE y Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad Común” frente la denominación con vigencia actual de “Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

Así, bajo el liderazgo del entonces Secretario General del Consejo de la UE y Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad Común se presentó el documento titulado “Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un mundo mejor” el

---

<sup>29</sup> PITA, A. (2022, 8 de abril). Von der Leyen promete en Kiev a Zelenski acelerar el proceso de adhesión a la UE y más dinero para armas. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-04-08/von-der-leyen-y-borrell-> [consultado 17/4/2022]

12 de diciembre de 2003 en Bruselas. En la EES se establecían por primera vez principios y objetivos claros para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, basados en nuestros valores occidentales en la que se presentaban como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regional y la delincuencia organizada. En 2008, Javier Solana presentaba al Consejo Europeo un informe sobre la aplicación de la EES titulado “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” en el que asumía que “se ha conseguido mucho en poco tiempo pero no podemos darnos por satisfechos”.<sup>30</sup>

El testigo del experimentado y reconocido diplomático Javier Solana lo recogería Catherine Ashton sobre quien existe un gran consejo en su falta de preparación y capacidad para el cargo, que sin duda, ralentizó el avance hacia la construcción común de la defensa europea con criticadas ausencias como la que tuvo lugar en el Consejo de Ministros de Defensa celebrado en 2010 en Palma de Mallorca<sup>31</sup>.

### **III.2. Federica Mogherini, la Estrategia Global de 2016 y el European Peace Facility**

Hablar de la concepción estratégica de la PCSD implica remontarse a la Estrategia Global de 2016, capitaneada por la Alta Representante Federica Mogherini, que en parte constituiría un buen antecedente para la “Brújula Estratégica” de 2021. Mogherini habla claramente de la necesidad de “una Europea más fuerte” con la convicción de que “como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad que en todo momento debe entenderse sin perjuicio de las relaciones UE-OTAN toda vez que la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros<sup>32</sup>

El prólogo de la Alta Representante en el documento es ilustrativo y clarificador sobre la voluntad que presenta: “ninguno de nuestros países tiene ni el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas ni para aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos. Pero como Unión de casi quinientos millones de ciudadanos nuestro potencial no tiene parangón”<sup>33</sup>. Esta afirmación es una

---

<sup>30</sup> *Ofrecer Seguridad en un mundo en evolución*, 2008, p. 5

<sup>31</sup> *El Mundo* (24/02/2020). La ‘Superministra’ Catherine Ashton, protagonista por sus ausencias.

Disponible en

[https://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/24/union\\_europea/1267011883.html?msclkid=e9f77bb6cf6d11ec86264d0887f1fc21](https://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/24/union_europea/1267011883.html?msclkid=e9f77bb6cf6d11ec86264d0887f1fc21) [consultado 23/4/2022]

<sup>32</sup> *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, 2016, p. 17

<sup>33</sup> *Íbidem*.

clara invitación a los estados miembros a optar por una integración mayor en la concepción estratégica de la Unión para aprovechar mejor el potencial existente.

La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión, la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión, la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos, órdenes regionales de cooperación y una gobernanza mundial para el s. XXI.

La voluntad comprometida de Mogherini con la idea de que la Estrategia Global no fuese papel mojado se constata en la presentación en noviembre del mismo año al Consejo de un plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y defensa, destinado a traducir en términos operativos la visión definida en la Estrategia Global sobre seguridad y defensa con propuestas concretas<sup>34</sup>.

Entre estas propuestas que presentaba el plan de acción presentado por la AR, destaca la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), la mejora de la respuesta rápida de la Unión y una nueva Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) finalmente se creó Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

La cooperación estructurada permanente tiene por objeto el desarrollo de las capacidades de defensa de los estados participantes a fin de estar en condiciones de aportar unidades de combate capaces de emprender las misiones definidas en el art. 43 TUE en un plazo de 5 a 30 días<sup>35</sup>

Por su parte, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa permite tener una visión general más clara a escala de la UE del gasto, las inversiones nacionales y el esfuerzo de investigación en defensa, aumentando la transparencia y la visibilidad política. Además, al calor de la Estrategia Global de Mogherini, el 8 de junio de 2017 el Consejo acordó crear una capacidad militar de planificación y ejecución dentro del Estado Mayor de la

---

<sup>34</sup> LEGRAND, J., "La política común de seguridad y defensa", Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo (2021). Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

<sup>35</sup> BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 63

Unión para mejorar la capacidad de la misma para reaccionar de forma más rápida, eficaz y coherente<sup>36</sup>.

Estas nuevas realidades dentro de la defensa europea dotaron de coherencia o al menos, apuntaron en esa dirección, la actuación de los estados miembros en el marco de la PCDS. Si bien solo pueden considerarse los primeros pasos de un proyecto ambicioso, lo que Mogherini puso sobre la mesa durante los años 2016 y 2017 evidenciaron una voluntad política nueva que estaría en constante evolución posteriormente.

Otro de los hitos de Federica Mogherini que la sitúan como precursora inicial de un nuevo logro en materia de la PCSD fue el anuncio del *European Peace Facility* o Fondo Europeo para la Paz, un instrumento que vendría a sustituir a dos anteriores cuyo éxito había sido relativo, el instrumento ATHENA y el *African Peace Facility*.

Fue en su comparecencia del día 13 de diciembre de 2017 cuando Federica Mogherini hizo público el anuncio de un nuevo fondo. En esta fecha, el Servicio Europeo de Acción Exterior y el *European Union Institute for Security Studies* celebraron una conferencia que contó no solo con la participación de la Alta Representante sino también con Javier Solana, el primero en ocupar el puesto<sup>37</sup>. Tras la presentación formal por parte de Mogherini el 13 de junio de 2018<sup>38</sup>, el nuevo instrumento recibió la aprobación mediante la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528. La decisión derogada era la que establecía el mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea con implicaciones militares o de defensa (ATHENA) que a su vez derogaba la Decisión 2011/871/PESC. La aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 24 de marzo de 2021.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Consejo de la Unión Europea, Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa, 2022. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/defence-security> [consultado 12/4/2020]

<sup>37</sup> Discurso de Federica Mogherini "Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence". Disponible en [https://www.eeas.europa.eu/node/37355\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/37355_en) [consultado 15/4/2022]

<sup>38</sup> "Propuesta de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con el apoyo de la Comisión, al Consejo, de 13.6.2018, de Decisión del Consejo por la que se establece un Fondo Europeo para la Paz", Servicio de Acción Exterior Europeo, 13 de junio, Bruselas. Disponible en [https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvik7m1c3gyxp/vkp77u3qrgrij/f=/9736\\_18.pdf](https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vkp77u3qrgrij/f=/9736_18.pdf) [consultado 15/4/2022]

<sup>39</sup> DOUE L 102/14 de 22 de marzo de 2021

La Decisión motiva jurídica y políticamente la creación del Fondo en sus primeros apartados comenzando en su considerando (1) recordando que “de conformidad con el art. 21.2.c) TUE la política exterior y de seguridad común (PESC) de la que forma parte la política común de seguridad y defensa (PCSD) persigue entre otras cosas, los objetivos de mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. La motivación de la decisión continua en su considerando (2) con una alusión directa a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, lo que evidencia la trascendencia de la misma y su implicación directa en la creación del nuevo instrumento en cuestión.

En el considerando (8) se expresa que el Consejo recordó que las nuevas ambiciones expresadas en dicha Estrategia Global y respaldó la comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante, relativa a los elementos para un marco estratégico a escala de la UE para apoyar la reforma del sector de la seguridad. Es el apartado (11) el que manifiesta que se debe “crear el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz de la Unión a fin de financiar los costes comunes de las operaciones y misiones militares en el marco de la PCDS”. Se detalla que para financiar cualquier acción con cargo al Fondo será necesaria la adopción previa por el Consejo, por unanimidad, de un acto jurídico de base por el que se establezca tal acción.

El carácter del Fondo es extrapresupuestario, por lo que los estados miembros pagan sus contribuciones directamente cada año<sup>40</sup>, y su límite financiero se estableció en el art. 2 de la Decisión con la cifra de 5692 millones de euros.

Es interesante, toda vez que el estudio del presente trabajo radica en el papel del Alto Representante en relación con la PCSD, dedicar unas líneas a cómo se contempla su actuación en la Decisión que crea el Fondo. El art.8 se titula “coherencia de la actuación de la Unión” y encarga al Consejo y al Alto Representante velar por la coherencia de las acciones financiadas con cargo al fondo con las demás acciones del ámbito de la PESC, siendo -tal y como se expone en el segundo apartado- el Alto Representante quien contribuya a garantizar la coherencia y necesaria coordinación en la aplicación de la presente decisión. Es también fundamental la previsión de que el Alto Representante será

---

<sup>40</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior, Preguntas y respuestas: El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu/eeas/> [consultado 15/4/2022]

quien celebre los acuerdos necesarios con los beneficiarios para asegurar el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos por el Consejo y en particular cuando procesa sobre la gestión y utilización de los bienes financiados con cargo al Fondo y controles necesarios.

El objeto de estas ejemplificaciones no es otro sino dar buena cuenta de la indisoluble relación entre la ejecución del *European Peace Facility* y el Alto Representante, que cobra por lo tanto una nueva faceta más ejecutora y decisora en el marco del nuevo instrumento, evidenciando nuevamente la conexión perenne entre la actuación del Alto Representante y el desarrollo y concreción de la PCSD, pues si bien es cierto el que nuevo Fondo es exclusivamente militar y por lo tanto requerirá la decisión unánime del Consejo para la toma de decisiones, también es cierto que en determinados casos, el Consejo necesitará la aprobación del Alto Representante<sup>41</sup>

Que el Fondo tenga una ambición geográfica universal, y no limitada a África como su predecesor el *African Peace Facility*, explica en buena parte la nueva ambición europea que además de querer colmar con dicho instrumento la laguna existente en acción exterior de la UE se posiciona como un actor global ahora con un instrumento concreto que la habilita con capacidad de coacción a través de una financiación militar más coherente, estratégica, orientada y ordenada.

La oportunidad y pertinencia con la que llegó el nuevo Fondo cobró aún una dimensión mayor con el inicio de la guerra en la vecina Ucrania en febrero de 2022. La Unión Europea tomaría partido radicalmente a favor de Ucrania, desprovista en su discurso de cualquier atisbo mínimo de neutralidad y canalizaría la ayuda militar a las fuerzas de resistencia ucranianas a través del *European Peace Facility*, financiando no solo material militar defensivo sino también defensivo, lo que supone un auténtico cambio de paradigma en la diplomacia militar de la Unión.

---

<sup>41</sup> EIROS, M., “El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PCSD”, *Revista de Estudios Europeos*, Núm. 79 (2022), págs. 139-162. DOI 10.24197/ree.79.2022.139-162

### III.3. Josep Borrell y la Brújula Estratégica

Antes de este hito, se fraguó la “Brújula Estratégica” o *Strategic Compass* de la Unión, bajo el liderazgo del sucesor de Mogherini, el español Josep Borrell que lo calificaba como la “oportunidad para cumplir con las responsabilidades de seguridad de Europa directamente antes los ciudadanos y el resto del mundo”<sup>42</sup>.

Según manifestaba el Alto Representante en un artículo publicado en el diario “El País” el nuevo documento pretende ser la dirección para actuar con mayor rapidez y decisión a la hora de gestionar las crisis, lo cual significa anticiparse a las amenazas que cambian rápidamente y proteger a los ciudadanos contra ellas, invertir en las capacidades y tecnologías necesarias y cooperar con socios internacionales para alcanzar compromisos comunes”<sup>43</sup>.

Hay que tener en cuenta que la brújula no es una estrategia detallada sobre cómo la Unión Europea debe hacer frente a cada una de las amenazas y desafíos que se ciernen sobre ella (terrorismo, estados débiles, pobreza en el Sahel y África Central...) ni tampoco es una gran estrategia como la Estrategia Global de 2016 pero sí que reconoce que la Unión está actualmente “subequipada colectivamente para contrarrestar toda la gama de amenazas y desafíos a los que se enfrenta” y establece los pasos que se han de tomar en cuatro áreas: 1) desarrollo de capacidades militares, 2) reforzar las operaciones militares y civiles de la UE; 3) fomentar la resiliencia y 4) fortalecer las asociaciones<sup>44</sup>. Aunque planeada desde hace tiempo, la actualidad del documento no puede ser mayor y tampoco la fuerza de lo que propone toda vez que en la Unión se habla un nuevo lenguaje auspiciado por el Alto Representante quien ha llegado a manifestar que “Europa debe aprender a hablar el idioma del poder” en su audiencia en el Parlamento Europeo.

En la entrevista que concedió Borrell al profesor J.H.H. Weiler, co-editor jefe del *European Journal of International Law* y del *International Journal of Constitutional Law*, el jefe de la diplomacia europea aclaraba a qué se refería cuando habla de lenguaje del poder: “no solo poder económico. Se trata de combinar diversos recursos de la Unión

---

<sup>42</sup> BORRELL, J. (2022, 11 de noviembre). Una Brújula Estratégica para Europa. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2021-11-24/una-brujula-estrategica-para-europa.html> [consultado 16/4/2022]

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> SCAZZIERI, L., “Does the Strategic Compass Herald a stronger EU in Security And defence?”, *Centre for European Reform* (2022)

Europea de manera que maximice su impacto geopolítico”. Manifestaba el Alto Representante que la referencia al lenguaje del poder será una cita que marcará su mandato”.

La ferviente convicción del Alto Representante en cuanto a la Europea geopolítica se manifiesta que ideas como la siguiente que encaja con el sentir y objetivo de la Brújula Estratégica: “tenemos muchos mecanismos de influencia y el problema de Europa no es la falta de poder, sino la ausencia de voluntad política para que la agregación de sus poderes garantice su coherencia y maximice su impacto. La diplomacia no puede tener éxito si no está respaldada por la acción<sup>45</sup>.

El nacimiento del documento estratégico aprobado bajo el liderazgo de Borrell nace de manera previa a esta nueva oratoria militar europea. Fue en 2019 cuando Alemania durante la celebración en Bruselas de una reunión sobre la coherencia entre iniciativas de la UE propuso a sus socios europeos elaborar un documento de reflexión que diera respuesta a la necesidad expresada por el Consejo que meses antes había manifestado la necesidad de efectuar una reflexión estratégica específica y de calado sobre la seguridad y defensa.<sup>46</sup>

La importancia de Strategic Compass no solo radica en el contenido de lo que propone si no también en la lectura que de ella se haga. Es aquí donde es profundamente importante la interpretación a la que invite el Alto Representante con el fin de que el documento no acabe siendo un *paper* que genere literatura académica si no que realmente constituya una herramienta pertinente y eficaz para la PCSD.

Por esta razón se antoja necesario leer la consideración que hace de la misma el Alto Representante en el blog donde expresa sus opiniones más políticas. En su artículo *Why do we need a Strategic Compass* el Vicepresidente de la Comisión define el documento como “una propuesta política para prevenir un riesgo mayor al que se enfrente la Unión: la contracción estratégica”.

Es de justicia tener en cuenta a quienes acompañan en esta nueva ambición al Alto Representante. El compromiso de la Presidenta de la Comisión Ursula Von der Layen es

---

<sup>45</sup> BORRELL, J. (2020, 31 de octubre). Europa debe aprender rápidamente a hablar el lenguaje del poder, *El País*. Disponible en <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16744/borrell-europa-debe-aprender-rapidamente-hablar-lenguaje-poder>

<sup>46</sup> BAREA, A., “Brújula Estratégica: la hoja de ruta de la Europa de la defensa”, *Revista Ejército*, nº. 969 (2021), p. 16.

fuerte y plausible cuando habla de pasar de un “defence eco-system” a una “European Defence Union”. También el Presidente del Consejo Europeo ha acompañado el deseo de Borrell con tajantes afirmaciones como que “2022 will be the year of European defence”.<sup>47</sup>

El Alto Representante insiste en la idea de que esta nueva respuesta política contenida en Brújula Estratégica no empieza desde cero, sino que la Unión Europea se ha ido equipando con instrumentos que aportan coherencia en el campo de la seguridad como la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) o la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) o el Fondo de Defensa Europeo. El Alto Representante destaca la idea de que la Brújula Estratégica no es una “solución mágica” sino la propuesta de ideas concretas en los cuatro ámbitos mencionados previamente (*vid. supra*) en el momento actual.

El propio Josep Borrell explica cuál ha sido su papel como Alto Representante en la elaboración de Strategic Compass: la filosofía que le da sentido, es decir: esbozar el camino, especificar el por qué, el qué y el cómo<sup>48</sup>. Este es un buen ejemplo de lo transcendental del trabajo del Alto Representante en la definición de lo que podría llamarse la metapolítica de la defensa europea. Más allá de las concretas actuaciones normativamente reguladas que el Alto Representante, en calidad del puesto que ocupa, tenga que desarrollar, el impulso a la voluntad política de construcción de una PCSD más coherente e integrada responde a un lenguaje y *savoir faire* que no se contienen en norma alguna y que exceden las previsiones del legislador, de ahí la relevancia del perfil personal de quien ocupe este cargo y las posibilidades de su aportación personal al proyecto europeo.

Con todo, hay que tener en cuenta que aunque el análisis de amenazas de la Brújula recoge fielmente la situación de confrontación geopolítica y riesgos militares que se vive en Europa, mantiene el objetivo de proporcionar seguridad sin entrar en el de proporcionar defensa (el término “disuasión” ni siquiera figura en el texto). Es en el espacio exterior-interior de la seguridad donde la Unión puede progresar deprisa pues la

---

<sup>47</sup> BORRELL, J., Staying on course in troubled Waters – EU foreign policy in 2021, European Union External Action (2022) , p. 125-159. Disponible en [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-foreign-policy-2021-staying-course-troubled-water\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-foreign-policy-2021-staying-course-troubled-water_en)

<sup>48</sup> *Ibid.*

Brújula no se va a encontrar con resistencias tan álgidas al núcleo duro de la soberanía nacional como ocurre en defensa<sup>49</sup>.

Como manifiesta Félix Arteaga “las estrategias como la Brújula son una condición necesaria pero no suficiente para la transformación de la seguridad y defensa europea”<sup>50</sup>, pues el mismo Josep Borrell ha manifestado recientemente que esto “no es el embrión de un ejército europeo”<sup>51</sup>

#### **IV. Quaestio tertia: El papel del Alto Representante en la adopción de sanciones como instrumento al servicio de la Política Común de Seguridad y Defensa.**

##### **IV.1. Aproximación al concepto de “medida restrictiva” o sanción**

Se pretende en este apartado del trabajo abordar cómo las sanciones económicas, denominadas “medidas restrictivas” en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se han constituido en una herramienta política de coacción en la que el *hard power* presente en la más actual y fervorosa retórica europeísta se concreta y materializa.

La actividad normativa de la Unión Europea (UE) en el ámbito de medidas restrictivas se ha acelerado durante los últimos años. Esta actividad responde a una voluntad creciente de los actores internacionales -y la UE entre ellos como actor global- de recurrir a las sanciones “inteligentes” como instrumento de política exterior<sup>52</sup>

En su configuración actual, la filosofía tras el régimen de sanciones y su adopción se fundamenta en la pretensión de alcance de bienes públicos globales (como la no proliferación nuclear, la abstención del uso de armas químicas, la lucha contra el tráfico de seres humanos, la protección de los derechos humanos, el apoyo a los procesos políticos democráticos y un largo etcétera) en el marco de una relación de *utilitas publica*

---

<sup>49</sup> ARTEAGA, F., La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE, *Real Instituto Elcano*, (2022). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/> [consultado 15/4/2022]

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Europapress*. (2022, 10 de abril). Borrell admite que la independencia energética de Rusia tendría que haber comenzado antes y pide "autocrítica" . Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-admite-independencia-energetica-rusia-tendria-haber-comenzado-antes-pide-autocritica-20220420194921.html?msclkid=7b127a98cf6e11ec86aceb4da4cf9307> [consultado 18/4/2022]

<sup>52</sup> HERNÁNDEZ, A., “El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de Derechos Humanos – una aproximación normativa”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 54 (2021), p. 271

que se alza frente al *utilitas singulorum* en el escenario de la descentralización internacional<sup>53</sup>

Hay que tener en cuenta que a partir del momento en el que empezaron a codificarse y positivarse las medidas restrictivas en los tratados, los acuerdos y los programas de ayuda financiera empiezan a introducir cláusulas que condicionan su ejecución al cumplimiento de la democracia y de los derechos humanos<sup>54</sup>.

El art. 215 TFUE dicta que “cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción total o parcial de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo”.

De la literalidad de este artículo se extrae la capacidad de iniciativa del Alto Representante y de la Comisión Europea así como la importancia de su coordinación. El “doble sombrero” del Alto Representante como tal y como Vicepresidente de la Unión Europea debería facilitar y no entorpecer la adopción de la iniciativa que el art. 215 preceptúa que debe ser “conjunta”. La interpretación del calificativo de “conjunta” a la propuesta de medida restrictiva podría recibir tres lecturas:

Puede entenderse, por una parte, que la propuesta nazca de la Comisión Europea y a ella se adhiera por convencimiento o asentimiento el Alto Representante. También cabría entender que la propuesta nazca del Alto Representante y que a ella se adhiera por las mismas razones la Comisión Europea. En tercer lugar, podría suceder que la propuesta naciera de manera verdaderamente conjunta desde las dos autoridades. Esta tercera opción se configuraría como plausible cuando la sintonía entre ambas instituciones es real y eficaz, como la que parece extraerse de la relación del actual AR Josep Borrell con la actual presidenta Von der Leyer, si bien parece del todo irreal cuando la relación entre ambos cargos sea más similar a la mantenida por Catherine Ashton y Duraó Barroso.

En cualquier caso, el TFUE otorga un protagonismo especial al Alto Representante y a la Comisión en la propuesta de la sanción o medida restrictiva que posteriormente deberá aprobarse por el Consejo por mayoría cualificada, que en el

---

<sup>53</sup> Cf. HERNÁNDEZ, A., “El nuevo régimen... *op. cit.*”

<sup>54</sup> BARBÉ, E. *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 102

apartado 4) del art. 16 del TUE se define como “un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión”.

Dicho lo anterior, hay que tener en cuenta que predicar la no exigencia de unanimidad para la adopción de sanciones es un espejismo, pues si bien la adopción de la sanción se positiviza en un reglamento para cuya adopción se exige mayoría cualificada (*vid.* art. 215 TFUE), la primera decisión de la PESC de la que trae causa el mismo sí necesita la unanimidad (*vid.* art. 31 TUE)<sup>55</sup>. Sea como fuere, esta afirmación no es óbice para el protagonismo preminente del Alto Representante en la adopción de medidas restrictivas, muy especialmente en la fase de iniciativa.

Los objetivos de la adopción de sanciones deben responder a proteger los valores, los intereses fundamentales y la seguridad de la Unión, preservar la paz, consolidar la democracia y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios de derecho internacional, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional (*vid.* art. 21 TUE). Dichas sanciones pretenden producir un cambio en la política o la conducta de aquellos a los que van dirigidas con vistas a fomentar los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común pudiendo estar dirigidas a gobiernos de países no pertenecientes a la Unión a causa de sus políticas, a entidades (como por ejemplo empresas) que pongan los medios para llevar a cabo las políticas objeto de las medidas, los grupos u organizaciones (como los grupos terroristas) o las personas que apoyan las políticas objeto de las medidas (como las personas implicadas en actividades terroristas)<sup>56</sup>.

Las sanciones deben responder al objetivo de obtener la máxima repercusión en las personas cuyos comportamientos se pretende modificar y deberán revisarse regularmente para garantizar su contribución a alcanzar los objetivos establecidos y se levantarán a medida que se vayan cumpliendo estos objetivos<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Aunque el Consejo Europeo y el Consejo adoptan por unanimidad las decisiones sobre Política Exterior y Seguridad Común, téngase en cuenta la existencia de la “abstención constructiva”.

<sup>56</sup> Consejo de la Unión Europea, Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas, 2022. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>

<sup>57</sup> Consejo de la Unión Europea, Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones), 2004. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/es/pdf>

Existen diversas modalidades de medidas restrictivas. Entre ellas se puede destacar los embargos de armas, las restricciones a la admisión de personas incluida en listas de sanciones (prohibición de viajar), la inmovilización de bienes pertenecientes a personas o entidades incluidas en la lista de sanciones (de manera que se inmovilizan todos los bienes en la Unión por lo que ninguna persona o entidad de la UE puede poner a su disposición ningún tipo de fondo) o las sanciones económicas o restricciones aplicables en determinados sectores de actividad económica como la prohibición de importar o exportar determinados bienes, la prohibición de invertir, la prohibición de prestar determinados servicios, etc.<sup>58</sup>

Respecto a las medidas restrictivas financieras, hay que tener en cuenta que los reglamentos de la Unión por los que se imponen medidas de inmovilización de activos, es decir, medidas restrictivas financieras, son directamente aplicables en los Estados Miembros por lo que no es necesario trasponerlos al derecho nacional. Las medidas restrictivas financieras consisten principalmente en la inmovilización de los fondos y recursos económicos de las personas y entidades designadas y la prohibición de poner a disposición de dichas personas y entidades fondos y recursos económicos<sup>59</sup>, que son las medidas que componen el grueso de las sanciones que están siendo aplicadas actualmente al gobierno de la Federación Rusa así como a entidades y mandatarios rusos, por la violación de la integridad territorial y soberanía de Ucrania.

En el documento del Consejo de la Unión Europea, publicado en Bruselas el 4 de mayo de 2018 sobre “Orientaciones sobre sanciones” queda manifiestamente claro que las medidas restrictivas nunca pueden tener una motivación económica y es especialmente importante la alusión directa a la necesidad de que las medidas sean coherentes con la realización de los objetivos de la PESC, tal como se establece en el art. 21 TUE, tarea en la que destaca el primordial papel del Alto Representante al ser él, quien de manera conjunta con la Comisión, protagoniza la iniciativa de propuesta.

No tendría por lo tanto ningún sentido la propuesta de sanciones que no vayan en absoluta consonancia con los objetivos perseguidos por la PESC en el momento de proponerse o que no sean pertinentes u oportunos en la circunstancia internacional del

---

<sup>58</sup> Consejo de la Unión Europea, Diferente tipos de sanciones, 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/sanctions/different-types/>

<sup>59</sup> Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas para la aplicación eficaz de medidas restrictivas, 2018. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT>

momento. Esta es la razón que fundamenta la importancia de esta discrecionalidad inicial del Alto Representante en la propuesta.

#### **IV.2. Estudio del caso: el papel del Alto Representante en la adopción de sanciones de la Unión Europea contra Rusia por la invasión de Ucrania**

La adopción de sanciones por parte de la Unión Europea se constituye como una práctica de política internacional empleada desde hace años. Son varios los ejemplos de países que han sufrido las sanciones de la Unión, como por ejemplo Corea del Norte que ha recibido sanciones desde el año 2006 (si bien estas eran incorporación de las sanciones de Naciones Unidas<sup>60</sup>) o Irán<sup>61</sup>. También Bielorrusia ha sido objeto de sanciones desde 2004 por la violación de derechos humanos (como la instrumentalización de los migrantes con fines políticos y cometer ataques híbridos con ayuda de personas vulnerables)<sup>62</sup> y actualmente por su participación en la invasión militar rusa de Ucrania.

Tradicionalmente, la Unión Europea ha creado regímenes de sanciones para responder a una situación vinculada a un país concreto, es decir, tenían una lógica geográfica. Sin embargo, en una sociedad internacional compleja y multipolar como la actual, aparecen conductas y comportamientos que han de ser abordados en sí mismos de forma transnacional y horizontal, puesto que su naturaleza prohibida, desde la legalidad internacional, es independiente de una situación geográfica concreta. En estos casos, se habla de regímenes temáticos u horizontales (por oposición a los geográficos) de sanciones<sup>63</sup>.

Pese a que el empleo de sanciones por parte de la Unión es conocido, el escenario actual responde a una filosofía totalmente nueva pues la rapidez y contundencia de la respuesta, que lideraba la acción incluso un paso por delante de Estados Unidos,

---

<sup>60</sup> Vid. resolución 1718 del Consejo de Seguridad

<sup>61</sup> Estas medidas han sido adoptadas en el marco del Plan de Acción Integral Conjunto. El Consejo levantó todas las sanciones económicas y financieras relacionadas con la energía nuclear como respuesta a la verificación por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de que Irán había implementado las medidas acordadas relacionadas con la energía nuclear según lo establecido en el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA). Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/01/16/iran-council-lifts-all-nuclear-related-eu-sanctions/>

<sup>62</sup> Consejo de la Unión Europea, Medidas restrictivas contra Bielorrusia. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu> [consultado 25/5/2022]

<sup>63</sup> HERNÁNDEZ, A., "El nuevo régimen... *op. cit.*

constituye una actuación inédita de los veintiséis estados miembros de la Unión. Hay que destacar, y de eso se trata en estas líneas, el trabajo y el papel del Alto Representante.

Dos días antes de producirse la violación de la soberanía territorial de Ucrania por parte de Rusia, el 22 de febrero de 2022, el Alto Representante ya había declarado en la comparecencia tras la reunión informal extraordinaria de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en París que Europa se encontraba en un momento particularmente peligroso e incluso se adelantaba con precisión a lo que sucedería unas horas después al manifestar que “aprendiendo de la historia, sabes claramente cuáles pueden ser los próximos pasos”. El Alto Representante hizo público que “los europeos con una respuesta rápida, después de 24 horas de trabajo agitado, demostramos nuestra determinación de responder con firmeza a los últimos acontecimientos”<sup>64</sup>. Este primer paquete de sanciones se centraba en la inclusión de los trescientos cincuenta y un miembros de la Duma estatal de Rusia que votaron la violación del derecho internacional en la lista de sanciones<sup>65</sup>, la limitación de la financiación de las políticas del Kremlin a través de la limitación del acceso de su deuda soberana a los mercados financieros europeos y la paralización del gasoducto Nord Stream 2, por parte de Alemania<sup>66</sup>

Tan solo dos días después, Josep Borrell manifestaba contundentemente en un *Press Statement* que la Unión Europea respondería “*in the strongest possible terms*”. El tenor de las palabras del Alto Representante demostraba la gravedad que se le daba al asunto al comunicar al auditorio que no se trataba de una cuestión de bloques o de un juego de poderes diplomáticos si no de una cuestión de vida o muerte, del futuro de la comunidad global<sup>67</sup>.

Tras las conclusiones del Consejo del 24 de febrero, el mismo, a propuesta del Alto Representante, decidió sancionar a Vladimir Putin, Presidente de la Federación de Rusia y a Sergey Lavrov, Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. El paquete de sanciones adoptado amplía aún más las restricciones financieras existentes,

---

<sup>64</sup> Nota de prensa del Alto Representante Josep Borrell tras la reunión informal extraordinaria de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE, Bruselas, 27/02/2022. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022>

<sup>65</sup> Vid. DOUE L 42 I de 23 de febrero de 2022

<sup>66</sup> Nota de prensa del Alto Representante Josep Borrell tras la reunión informal extraordinaria de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE.

<sup>67</sup> Nota de prensa del Alto Representante, 24/02/2022, Bruselas. Disponible en <https://www.eeas.europa.eu/eeas/russias-aggression-against-ukraine-press-statement-high-representativevice-president-josep>

reduciendo el acceso ruso a los mercados de capitales más importantes y prohíben la cotización y la prestación de servicios en relación con las acciones de entidades estatales rusas en los centros de negociación de la UE y limitan significativamente las entradas financieras de Rusia a la Unión. Además de las medidas financieras de adoptaron medidas relativas al sector energético (como la prohibición de venta, suministro, transferencia o exportación a Rusia de bienes y tecnologías específicos en el refinado de petróleo), sector del transporte (como la prohibición de exportación de bienes y tecnología en la industria de aviación y espacio), sector tecnológico (como las restricciones a la exportación de semiconductores) y restricciones en política de visados.

Paralelamente a la adopción de estas medidas el Alto Representante reconocía en una declaración que “la UE, junto con sus socios transatlánticos y de ideas afines, se ha unido para realizar esfuerzos sin precedentes para lograr una solución diplomática a la crisis de seguridad causada por Rusia [...]. La UE ha dejado claro desde el principio y al más alto nivel político que cualquier nueva agresión militar contra Ucrania tendrá consecuencias masivas y graves costes”.

Estas declaraciones simultáneas a la adopción de las medidas refuerzan la lectura política que debe hacerse de las mismas, pues no se trata solo de la ejecución de las decisiones del Consejo que provoquen un cambio en la acción del destinatario de las medidas restrictivas si no también de hacer una interpretación en clave eminentemente política del poder de coacción que como actor internacional la Unión Europea puede ejercer. Para esta interpretación la visibilidad política del Alto Representante se postula como imprescindible.

El 28 de febrero el Consejo aprobaría un nuevo paquete de medidas consistentes en la prohibición de transacciones con el Banco Central de Rusia, con el objetivo de evitar que dicha institución accediese a grandes cantidades de reservas de divisas mantenidas en la UE, la prohibición del sobrevuelo del espacio aéreo de la Unión y del acceso a los aeropuertos comunitarios por parte de aerolíneas rusas de todo tipo, así como la inclusión de más personas y entidades en la lista de sancionados, ascendiendo a un total de 680 personas y 53 entidades<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Cronología – Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

Los primeros días de marzo, otra medida sin precedentes caracterizaría la respuesta europea a la agresión. La Unión suspendió las actividades de radiodifusión de los medios de Sputnik y RT-Russia Today. Esta medida, no exenta de críticas al tratarse de la medios de comunicación consumidos en territorio comunitarios, merece una reflexión política compleja que obligaría a delimitar los límites de la libertad de expresión y el derecho a la información en circunstancias de excepcionalidad. En cualquier caso, la justificación más vehemente vino del Alto Representante, lo que hace supone, que de él también nació la propuesta, que fue presentada conjuntamente con la Comisión y aprobada por el Consejo. Borrell explicó la medida manifestando que “la manipulación sistemática y la desinformación que lleva a cabo el Kremlin se utilizan como herramienta operativa en su agresión contra Ucrania. Esto constituye también una amenaza importante y directa contra el orden público y la seguridad de la Unión. Hoy estamos dando un paso importante contra la operación de manipulación de Putin y estamos cerrando el grifo para los medios controlados por el Estado ruso en la Unión Europea. Ya habíamos impuesto sanciones anteriormente a la dirección de RT, en particular a su redactor jefe Simonyan, y es lógico que también las dirijamos a las actividades que estas entidades han estado llevando a cabo en el seno de nuestra Unión”<sup>69</sup>.

Con esta férrea motivación del Alto Representante se explicaba el contenido del art. 1 de la Decisión 2022/351<sup>70</sup> que inserta un nuevo cuyo tenor literal dice así: “ 1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en internet, ya sean nuevas o previamente instaladas. 2. Se suspende cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX.» 2) El texto que figura en el anexo de la presente Decisión se añade como anexo IX a la Decisión 2014/512/PESC”. Dicho anexo contiene la lista de personas jurídicas, entidades u organismos a que se refiere el

---

<sup>69</sup> Comunicado de prensa: La UE impone sanciones a la radiodifusión en la UE de las emisoras de propiedad estatal RT-Russia Today y Sputnik, 2 de marzo de 2022, Bruselas. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/> [consultado 15/3/2022]

<sup>70</sup> DOUE L 65/1 de 24 de marzo de 2022

artículo: Russia Today (en inglés, en español, del Reino Unido, de Alemania, de Francia) y Sputnik. El Alto Representante había acusado a estos medios literalmente de “lavar el cerebro” a las personas con propaganda<sup>71</sup>

Otra medida restrictiva de especial gravedad acompañó la supresión de los medios de comunicación. Se trataba de la exclusión de los principales bancos rusos del sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), que es el sistema de mensajería financiera dominante en el mundo. Con esta medida se impediría que estos bancos realicen sus transacciones financieras en todo el mundo de manera rápida y eficiente<sup>72</sup>. Nuevamente, la lectura y comunicación del Alto Representante resulta relevante al salir a aclarar que la prohibición de SWIFT “tenía que ser cuidadosamente calibrada para no perjudicar a los ciudadanos rusos comunes que intentan enviar dinero a sus familiares. Una desconexión total de Rusia de la red bancaria “no se puede hacer así, con tijeras, de la noche a la mañana”<sup>73</sup>

Nuevos paquetes de sanciones se han sucedido incrementando las medidas restrictivas sobre transacciones, prestación de servicios de calificación crediticia, prohibición de nuevas inversiones en el sector ruso de la energía, restricciones comerciales en relación con el hierro, el acero y los productos de lujo, etc.<sup>74</sup> A estas medidas se sumó un quinto paquete de sanciones entre las que destacaba la prohibición de la importación de carbón y otros combustibles fósiles de Rusia.

La contundencia de las declaraciones, fuera de toda tibieza que generaría la corrección política, posiciona al Alto Representante como el perfil más mediático y paradójicamente “menos diplomático” puesto que aunque la sintonía del mensaje entre el Alto Representante y la Presidenta de la Comisión es total, Von der Layen parece medir con más cautela los foros en los que expresa sus opiniones, que la mayoría de las veces

---

<sup>71</sup> RETTMAN, A. (2021, 24 de marzo). Fighter jets included in EU arms-to-Ukraine scheme. *EUobserver*. Disponible en <https://euobserver.com/world/154450?msclkid=3860f165cf7311ec86b3b242c77817c7> [consultado 13/4/2022]

<sup>72</sup> Vid Reglamento (UE) 2022/398 del Consejo, de 9 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 765/2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia y de la participación de este país en la agresión rusa contra Ucrania

<sup>73</sup> RETTMAN, A. (2021, 24 de marzo). Fighter jets included in EU arms-to-Ukraine scheme. *EUobserver*. Disponible en <https://euobserver.com/world/154450?msclkid=3860f165cf7311ec86b3b242c77817c7> [consultado 13/4/2022]

<sup>74</sup> Cronología – Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

son comparencias institucionales, perfilándose como una autoridad más “encorsetada institucionalmente” que el Alto Representante.

#### **IV.2.1 De Crimea a la actualidad: un proceso de incremento de la gravedad de las sanciones**

Siguiendo la clasificación que realiza Thomas Biersteker, las “medidas restrictivas” de la Unión podrían calificarse en tres modalidades. En primer lugar, las *implementing sanctions*, que serían las que están asociadas con los mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estrictamente vinculadas a dar una expresión concreta a la *Responsability to Protect* (R2P). En segundo lugar, las *supplementary sanctions* que son medidas autónomas de la Unión en consonancia con las de Naciones Unidas que van un paso más allá con objetivos vinculados a la no proliferación, como el caso de Irán. Y en tercer lugar, las *autonomous EU sanctions*, donde podrían enmarcarse las proferidas contra la Federación Rusa en el contexto de la invasión de Ucrania.

Aunque Federica Mogherini ya anunció durante su mandato, que la implementación de sanciones iría ligado al cumplimiento de los Acuerdos de Minsk no es hasta el momento presente cuando puede considerarse el peso de las sanciones como medida suficiente para ser un instrumento que altere pueda alterar realmente el comportamiento de un actor internacional. Sin embargo, la propuesta de la Alta Representante, ya marcó un precedente para lo que vendría después, al propiciar la reacción del presidente del Comité de Asuntos Exteriores ruso Konstantin Kosachev, recogida en *The Wall Street Journal: Russia ‘very unhappy’ at Sanctions Link; European Union had linked economic sanctions to implementation of Minsk peace agreement*<sup>75</sup>. La Alta Representante manifestó entonces que se iba en la buena dirección pero que llevaría más tiempo conocer el alcance real de las decisiones tomadas.

No cabe duda de que la acción sancionadora de la Unión Europea se ha robustecido. Desde la anexión de la península de Crimea por parte de Rusia y el inicio del conflicto en la región del Donbaas, la Unión ha introducido oleadas de medidas restrictivas que se han ido actualizando regularmente y que han encontrado su punto álgido en el momento presente. Parece que si la Unión Europea sigue en esta línea, la

---

<sup>75</sup> POP, V. (2015, 20 de marzo). Russia ‘Very Unhappy’ at Sanctions Link. *The Wall Street Journal*. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/russia-very-unhappy-at-sanctions-link-1426870037> [consultado 13/4/2020]

Unión no tendrá que soportar el descrédito por parte de otras potencias internacionales como cuando en 2014 el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, profirió que las sanciones estadounidenses a Rusia avergonzarían a la Unión Europea. Estas declaraciones cogieron por sorpresa a la AR Federica Mogherini, si bien es preciso decir que era Estados Unidos la fuerza que vehiculaba verdaderamente la cadena de sanciones de Occidente contra Rusia<sup>76</sup>.

La jefa de la diplomacia europea acaparó titulares de medios de comunicación aclarando que las decisiones sobre sanciones a Rusia “no se toman en Washington sino en Bruselas”<sup>77</sup>

Las sanciones de la Unión hacia Rusia comenzaron a aplicarse en marzo de 2014, justo seis años antes del gran revulsivo que para la política exterior europea supondría marzo de 2022. En gran medida, estas sanciones estuvieron motivadas por la presión de Estados Unidos sobre Bruselas, lo cual ya pone de manifiesto el principal factor diferencial entre 2014 y la situación actual: la iniciativa.

Teniendo esto en cuenta, la idea de Biersteker sobre que *the EU seldom ‘goes it alone’*<sup>78</sup> merece una contestación crítica actualizada que se justifica en el liderazgo e iniciativa propia en la respuesta que la Unión ha dado en 2022.

Que la iniciativa política en la respuesta al conflicto en 2014 fuera consecuencia de la presión estadounidense mientras que en 2022 la voluntad inicial de una respuesta rápida, contundente y eficaz nazca de la Unión no es una cuestión anecdótica o contingente. Esta nueva voluntad política responde a la afanosa tarea de construir un proyecto estratégico para la defensa europea que se ha ido dando pasos tímidos pero relevantes en los últimos años, muchos de ellos guiados por el liderazgo de Mogherini y Borrell. Sin estos cimientos previos que se fueron asentando durante el mandato de la italiana y consolidándose durante el del español, la Unión Europea no habría tenido la

---

<sup>76</sup> PIETER DE GROEN, W. y AKHVLEDIANI, T., “Sanction-proof or sanction hit: How can the EU make Putin’s evil war even more costly”, *CEPS Policy Insights*, N. 10 (2022)

<sup>77</sup> EuropaPress. (2017, 19 de enero). Mogherini dice que las decisiones sobre sanciones no se toman en Washington sino en Bruselas. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-mogherini-dice-decision-sanciones-rusia-no-toma-washington-bruselas-20170119185959.html?msclkid=ae240bf9cf7111ecbd0684df193734af>

<sup>78</sup> BIERSTEKER, T.J. y PORTELA, C. “EU sanctions in context: three types”, European Union Institute for Security Studies, (2015). Disponible en <https://www.europeansources.info/record/eu-sanctions-in-context-three-types/> [consultado 13/4/2020]

capacidad de reaccionar como lo ha hecho. No se trata de una cuestión de imposibilidad en la ejecución o procesos eminentemente técnicos sino al aliento infligido por los Altos Representantes previamente.

Las medidas restrictivas adoptadas en 2014 nada tienen que ver con las actuales. Estas tuvieron inicialmente un carácter más político, bien de tipo general, como la suspensión de encuentros políticos mutuos, de negociaciones bilaterales o de renovación del Acuerdo de Asociación UE-Rusia; bien de tipo específico, como la prohibición de otorgar visados a ciertas personas públicas rusas, así como la inmovilización de sus activos. Estas medidas se fueron acrecentando hasta entrar en el ámbito más económico y configurarse en nuevos instrumentos de política comercial<sup>79</sup>.

### **IV.3. Una revisión crítica sobre la eficacia de las sanciones y el papel del Alto Representante**

Aunque siempre es arriesgado hacer predicciones de futuro, la literatura existente sobre sanciones puede dar alguna orientación al respecto. Las sanciones de Occidente (principalmente Unión Europea, Estados Unidos y Canadá) pueden provocar una caída del PIB ruso de hasta un 15% y llevar la inflación a más del 20% pero ¿va a ser suficiente para que la población rusa se movilice contra Putin? Lo más probable es que no puesto que a pesar de las sanciones existentes desde 2014 la economía rusa se ha hecho más pobre también se ha hecho más resistente<sup>80</sup>

El efecto de las sanciones impuestas en 2014, de mucho menor envergadura y severidad que las actuales, es difícil de calcular al coincidir con una depreciación del rublo, una bajada del precio del crudo y una contracción del PIB del 3,7% en 2015<sup>81</sup>. El documento *Economic Impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict* de octubre de 2015 manifestaba que la economía era resiliente a pesar de los efectos adversos de la caída del mercado con Rusia y que el efecto más visible y directo era la caída sustancial en productos agrícolas en la exportación a Rusia. La Comisión Europea reportó que el

---

<sup>79</sup> SÁNCHEZ, A., "Política comercial exterior de la Unión Europea y sanciones a Rusia", *Cuadernos Económicos*, N. 91 (2016), p. 213-227

<sup>80</sup> OTERO, M., "¿Puede resistir las sanciones la economía rusa?", *Real Instituto Elcano* (2022). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/puede-resistir-las-sanciones-la-economia-rusa/> [consultado 20/4/2022]

<sup>81</sup> PÉREZ, C., "Ucrania, Rusia y las sanciones: 'el bueno, el malo y el feo' ", *Real Instituto Elcano* (2016). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/ucrania-rusia-y-las-sanciones/> [consultado 20/4/2022].

daño a la economía europea se mantendría contenido aunque el efecto global de las sanciones y contra sanciones conllevaría la disminución del 0,3% del PIB europeo en 2014 y del 0,4% en 2015 además de una ralentización del crecimiento<sup>82</sup>

El impacto negativo de las “medidas restrictivas” en la economía comunitaria necesita una perfecta coordinación entre las autoridades económicas de la Unión, especialmente la Comisión y el SEAE, concretamente su oficina de sanciones que orgánicamente depende de *Deputy Secretary General for Political Affairs* que a su vez depende del Secretario General que es el subordinado directo del Alto Representante.<sup>83</sup> Una vez más la perfecta coordinación entre el Alto Representante, y el SEAE, y la Comisión resulta imprescindible.

Por otro lado, merece destacar la importancia de la faceta del Alto Representante como facilitador del consenso. La exigencia general de unanimidad en la adopción de sanciones requiere un difícil pero necesario consenso si lo que se pretende es la eficacia de las medidas restrictivas. Precisamente lo que sorprendió a la comunidad internacional en el contexto de la invasión rusa de Ucrania fue la unidad de acción con la que actuaron los veintiséis. En 2016, algunos de los socios europeos más importantes de Rusia, como Hungría e Italia, ya se manifestaron en contra de la renovación de las sanciones<sup>84</sup> y la gravedad de esta oposición impediría en el Consejo Europeo la continuación de dicha política al requerir la aprobación de todos los estados miembros<sup>85</sup>

Aunque el sentir general en la Unión en el marco actual es de unidad, voces disonantes como la del presidente húngaro, Viktor Orban, ya amenazan el consenso europeo al oponerse a la ampliación de sanciones. Igualmente, la dependencia energética de la Unión con respecto a Rusia también genera tensiones sobre el grado de las medidas relativas al consumo de combustibles fósiles y gas. Sin embargo, este problema ofrece a la Unión la oportunidad de plantearse seriamente su independencia energética.

---

<sup>82</sup> Briefing October 2015: Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflicto. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS\\_BRI\(2015\)569020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf)

<sup>83</sup> Vid. Organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior.

<sup>84</sup> EMMOTT, R. (2016, 14 de marzo). Italy, Hungary say no automatic renewal of Russia sanctions. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu-idUSKCN0WG1AU>

<sup>85</sup> PÉREZ, C., “Ucrania, Rusia y las sanciones: ‘el bueno, el malo y el feo’ ”, *Real Instituto Elcano* (2016). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/ucrania-rusia-y-las-sanciones/> [consultado 20/4/2022].

Es en este contexto, donde la figura del Alto Representante adquiriría nuevamente un papel protagonista al no cumplir con una función diplomática *ad extra* sino también *ad intra* a través de la mediación y el consenso entre los estados miembros que mantengan posiciones divergentes. La labor diplomática del Alto Representante también debe desplegarse por lo tanto entre los estados miembros de la Unión y no solo desde la Unión hacia terceros estados.

Se constata por lo tanto el transcendental papel de la figura del Alto Representante en distintos momentos y elementos concernientes a la imposición de sanciones. De una parte, su papel como actor que propone la sanción en un ejercicio conjunto con la Comisión Europea. Por otra parte, la lectura e interpretación política con la que presente la adopción de la medida restrictiva. Además, su papel diplomático debería fomentar el consenso entre los miembros de la Unión dada la dificultad de la absoluta coincidencia en los objetivos estratégicos de cada uno y relaciones con terceros países.

#### IV.- De conclusionibus

A la luz de los últimos acontecimientos internacionales en general, y de la invasión rusa de Ucrania en particular, la Unión Europea ha tomado conciencia de sí misma, de su papel como actor internacional y de la importancia de su Política de Seguridad Común y Defensa.

El rol protagonista, con una iniciativa incluso adelantada a la de Estados Unidos, asumido por la Unión Europea en el contexto de la crisis de Ucrania no responde únicamente a una situación concreta y contingente al albur de estos acontecimientos, sino que se explica por un proceso de formación de la Política Común de Seguridad y Defensa que ha venido cobrando forma fortaleciéndose paulatinamente al calor de los concretos impulsos que los Altos Representantes han ido protagonizando.

Podría afirmarse, que la figura del Alto Representante -cuya amplitud, complejidad y transcendencia excede de cualquier regulación positiva en los tratados y se hace dependiente del concreto papel que desarrolle la persona que lo encarna- se ha ido reconociendo y dotándose de identidad propia en relación a la PESC y a la PCSD y que a su vez esta ha encontrado en el Alto Representante su rostro visible y su principal valedor, no solo por indicación del *ius positum* sino también por los *factum proprium* que nacen de la iniciativa, de la voluntad política e incluso de la personalidad de esta figura. Es decir, AR y PCSD, como se adelantaba en la introducción del presente trabajo, son dos creaciones europeas que se retroalimentan, que no se entienden la una sin la otra y que merecen ser analizadas en relación más allá del plano jurídico con una buena dosis de matices políticos.

Siguiendo el refranero español, bien podría predicarse del puesto de Alto Representante que “el hábito no hace al monje” sino que es quien encarna esta dignidad europea quien lo moldea, ajusta y perfila con amplia discrecionalidad política, que también favorece la experiencia histórica de la Unión. Por estas razones, la prominencia de la figura del Alto Representante queda acreditada con figuras de reconocida trayectoria política como Josep Borrell pero se desvanece con perfiles políticamente menores como el de Catherine Ashton. En cualquier caso, es de justicia decir, que la primera Alta Representante tuvo que hacer frente a una configuración jurídica novedosa introducida por el Tratado de Lisboa que en la práctica estaba en estado embrionario, junto al SEAE.

La solidez de quien está al frente de la PESC ha sido testigo de una trayectoria *in crescendo* paralela a la solidez política de quien ha ocupado su puesto. Ashton primero, Mogherini después y Borrell ahora. Pues como ya se ha expresado en este trabajo (*vid. supra*) la configuración político-jurídica del puesto de Javier Solana poco tenía que ver con la de sus sucesores.

El impulso político de los Altos Representantes a la PCSD en el marco de la PESC se hace muy perceptible en los documentos estratégicos que se han publicado en los últimos años: “Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un mundo mejor” bajo el mandato de Javier Solana, la “Estrategia Global” de Federica Mogherini y la “Brújula Estratégica” de Josep Borrell, que han ido ganando en complejidad, análisis y vocación por el proyecto de defensa europeo.

No solamente los Altos Representantes han hecho notar sus pretensiones como la PCSD en las declaraciones políticas y documentos estratégicos mencionados sino que su especial perfil político arroja una especial importancia a sus declaraciones institucionales e incluso comunicaciones en diversos foros, formales o informales, como se aprecia singularmente en el caso de Josep Borrell.

Este impulso de los Altos Representantes hacia la PCSD también se ha dado en la forma de hitos materiales sin precedentes como la creación del Fondo Europeo de ayuda para la Paz, que si bien encontraba algunos precedentes en el instrumento ATHENA y en el *African Peace Facility*, desde luego aporta una dimensión a la capacidad europea en materia de Seguridad y Defensa y que ha cobrado una especial importancia con la movilización de fondos para suministrar material bélico ofensivo al ejército ucraniano para hacer frente a la invasión rusa, en un fervoroso posicionamiento a favor de un estado cuya contundencia había sido inédita hasta la actualidad.

Lejos de que la contundencia del Alto Representante se constriña a declaraciones políticas de calado o discursos beligerantes, la invasión rusa de Ucrania ha llevado a la Unión Europea a implementar paquetes de medidas restrictivas de una dimensión desconocida hasta el momento. Estas medidas restrictivas no solo son un instrumento al servicio de la Política Exterior de la Unión sino que además muestran la voluntad europea de ser un actor internacional con capacidad de influencia y liderazgo, lo cual conlleva una pedagogía sobre la identidad y fuerza de la Unión tanto a nivel interno para los ciudadanos comunitarios como a nivel externo para los actores en el escenario internacional.

Como se ha expuesto en el presente trabajo, el papel del Alto Representante en el proceso de adopción de medidas restrictivas adquiere particular importancia toda vez que recae en él la iniciativa de las mismas y su liderazgo en estos procesos se ha hecho especialmente perceptible con la contundencia política de Josep Borrell en la adopción de los paquetes de sanciones a Rusia.

La atención mediática, política y social que acapara en la actualidad la figura del Alto Representante debería aprovecharse como la oportunidad europea para vencer las reticencias soberanistas a la puesta en común en materia de Política Exterior y Defensa de la Unión en aras de avanzar hacia una integración más sólida pero sobre todo eficaz en este sentido.

El “triple sombrero” del Alto Representante lo predispone como una figura de consenso entre la Comisión y el Consejo y las instituciones europeas. Esta faceta diplomática *ad intra* ha de potenciarse también como nexo de unión entre los Estados Miembros cuando surjan diferencias propiciadas por los intereses respectivos y no coincidentes de cada uno.

La variedad de cargos de responsabilidad en el gobierno de la Unión Europea (Presidenta de la Comisión, Presidente del Consejo Europeo, Presidenta del Parlamento Europeo, Presidencia del Consejo de la Unión Europea, Comisarios...) puede conllevar a la falta de una identificación política clara para el resto de actores de la sociedad internacional, tal y como anecdóticamente comentaba Kissinger en su libro “World Order”: “*para hablar con Europa no sabes a quién tienes que llamar*”. Este problema, que puede tener tanto de anécdota como de realidad, bien podría solventarse con una presencia consolidada del Alto Representante como primer embajador de la Unión Europea ante terceros estados y organizaciones internacionales, fomentando que sea él, con cierta exclusividad, la voz de la Unión en foros como la Asamblea General de Naciones Unidas.

En definitiva, la Unión Europea encuentra en el Alto Representante una oportunidad de unificar su voz como actor internacional sin renunciar a la pluralidad política de sus estados miembros y el mejor catalizador para la formación, progreso y desarrollo de la Política Común y Seguridad y Defensa como ambicioso proyecto común de la integración europea que se va forjando a través de hitos como el liderazgo en la ejecución de sanciones y la movilización de material armamentístico en pro de la

protección del Derecho Internacional y sus normas de ius cogens, como el mantenimiento de la paz. No debe olvidarse que la democracia y la paz de las que podemos felicitarnos los europeos son la excepción en un mundo repleto de amenazas y violaciones de la legalidad internacional, lo que constituye la Unión Europea como un valor digno de la máxima protección y reconocimiento.

Salmanticae, XXXI·V·MMXXII

## V. Appendix: Bibliografía

ALDECOA, F. . y GUINEA, M., “Nace la diplomacia común: el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Política Exterior*, n°. 136 (2010)

ARTEAGA, F., La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE, Real Instituto Elcano, (2022). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/>

BARBÉ, E., *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015

BARBER, T., “The appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton”, *Journal of Common Market Studies*, n°.1 (2010). DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02093.x

BAREA, A., “Brújula Estratégica: la hoja de ruta de la Europa de la defensa”, *Revista Ejército*, n°. 969 (2021). Disponible en <https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2021/969/accesible/revista-ejercito-969.pdf>

BIERSTEKER, T.J. y PORTELA, C. “EU sanctions in context: three types”, *European Union Institute for Security Studies*, (2015). Disponible en <https://www.europeansources.info/record/eu-sanctions-in-context-three-types/>

BLOCKMANS, S. y WESSEL, R.A., “The EEEAAS at Ten: reason for a celebration”, *European Foreign Affairs Review*, n°.26 (2021).

BORRELL, J., Staying on course in troubled Waters – EU foreign policy in 2021, *European Union External Action* (2022). Disponible en [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-foreign-policy-2021-staying-course-troubled-water\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-foreign-policy-2021-staying-course-troubled-water_en)

CEBADA, A. y PÉREZ, C., *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dykinson, Madrid, 2003

EIROS, M. “El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PCSD”, *Revista de Estudios Europeos*, N°. 79 (2022), DOI 10.24197/ree.79.2022

Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, 2016

GIANFRANCESCO, E., “The High Representative”, en HERMANN-JOSEF B. y STELIO, M. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag, Springer, Berlin-Heidelberg, 2013

HERNÁNDEZ, A., “El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de Derechos Humanos – una aproximación normativa”, *Revista General de Derecho Europeo*, n°. 54 (2021)

JANNING, J., “Seeking a High Representative”, *European Council on Foreign Relations*, (2014). Disponible en [https://ecfr.eu/article/commentary\\_seeking\\_a\\_high\\_representative271/](https://ecfr.eu/article/commentary_seeking_a_high_representative271/)

KADDOUS, C., “Role and position of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” en S. GRILLER y J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Viena, 2009.

KISSINGER, H., *World Order*, Penguin Press, Nueva York, 2015

LEGRAND, J., “La política común de seguridad y defensa”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo* (2021). Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

MANGAS, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010

MOGHERINI, F., “Serving the Union Foreign and Security Policy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 25 (2020)

MOLINA Y SIMÓN, L., “Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión”, ARI nº 84/2019, *Real Instituto Elcano* (2019). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-mirada-estrategica-al-puesto-de-alto-representante-y-vicepresidente-de-la-comision/>

MOLINA, I., “Nace la Europa geopolítica y se bautiza en Naciones Unidas”, *Real Instituto Elcano*, 2022. Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/nace-la-europa-geopolitica-y-se-bautiza-en-naciones-unidas/>

Ofrecer Seguridad en un mundo en evolución, 2008.

OPTENHÖGEL, U., “La Unión Europea como actor global, políticas de defensa, paz y soft power”, *Revista Nueva Sociedad*, nº. 270 (2017). Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/la-union-europea-como-actor-global/> [consultado 12/4/2022]

ORTEGA, A., “Tusk y Mogherini: ¿una nueva ambición para Europea?”, *Real Instituto Elcano* (2014). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/tusk-y-mogherini-una-nueva-ambicion-para-europa/>

OTERO, M., “¿Puede resistir las sanciones la economía rusa?”, *Real Instituto Elcano* (2022). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/puede-resistir-las-sanciones-la-economia-rusa/>

PÉREZ, C., “Ucrania, Rusia y las sanciones: ‘el bueno, el malo y el feo’ ”, *Real Instituto Elcano* (2016). Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/ucrania-rusia-y-las-sanciones/>

PIETER DE GROEN, W., y AKHVLEDIANI, T., “Sanction-proof or sanction hit: How can the EU make Putin’s evil war even more costly”, *CEPS Policy Insights*, nº. 10 (2022). Disponible en <https://www.ceps.eu/ceps-publications/sanction-proof-or-sanction-hit/>

SÁNCHEZ, A., “Política comercial exterior de la Unión Europea y sanciones a Rusia”, *Cuadernos Económicos*, nº. 91 (2016),

SCAZZIERI, L., “Does the Strategic Compass Herald a stronger EU in Security And defence?”, *Centre for European Reform* (2022). Disponible en [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_LS\\_25.3.22.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_LS_25.3.22.pdf).

Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE, Oficina de Publicaciones, 2016. Disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2871/22375>

Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE, 2016

VAÑÓ, R., “La primavera árabe: un nuevo embate para la política exterior europea”, en ALDECOA F., (coord.), *La diplomacia común europea: el Servicio de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.