

Más allá del veto: la mayoría cualificada y la autonomía estratégica de la UE

Beyond the Veto: Qualified Majority and the EU's Strategic Autonomy

Manuel Martos Ortal*

Resumen: Este artículo analiza los límites institucionales que condicionan la autonomía estratégica de la Unión Europea (UE), con especial atención a los ámbitos de la política exterior y de seguridad. En un escenario marcado por la creciente tensión internacional —con la guerra en Ucrania, el resurgimiento de tensiones en Oriente Medio y el retorno de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos—, la Unión Europea se ve forzada a redefinir su papel internacional. Este análisis se centra en los obstáculos derivados del principio de unanimidad, que ralentiza y condiciona la toma de decisiones, y plantea como alternativa el uso de la mayoría cualificada como vía para reforzar la eficacia institucional. Desde un enfoque jurídico-institucional, se evalúan los principales instrumentos de los que dispone la UE, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), valorando su alcance real y sus limitaciones. El estudio concluye que, sin una reforma estructural del proceso de toma de decisiones acompañada de un compromiso político sostenido, la UE difícilmente podrá consolidarse como un actor estratégico relevante en un orden mundial multipolar donde la capacidad de decisión autónoma constituye el núcleo del poder.

* Manuel Martos Ortal es graduado en Derecho por la Universidad de Málaga y actualmente cursa el máster en Estudios Europeos de la Universidad de Sevilla.

Palabras clave: Unión Europea, autonomía estratégica, Política Exterior y de Seguridad Común, principio de unanimidad, mayoría cualificada.

Abstract: *This paper analyses the institutional limits that condition the strategic autonomy of the European Union (EU), with particular attention to the areas of foreign and security policy. In a scenario marked by growing international tension—with the war in Ukraine, the resurgence of tensions in the Middle East and Donald Trump's return to the US presidency—the European Union is being forced to redefine its international role. This analysis focuses on the obstacles arising from the principle of unanimity, which slows down and conditions decision-making, and proposes the use of qualified majority voting as an alternative means of strengthening institutional effectiveness. From a legal-institutional perspective, the main instruments available to the EU, such as the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), are evaluated, assessing their actual scope and limitations. The study concludes that, without structural reform of the decision-making process accompanied by sustained political commitment, the EU will find it difficult to consolidate its position as a relevant strategic actor in a multipolar world order where autonomous decision-making capacity is at the core of power.*

Keywords: *European Union, Strategic autonomy, Common Foreign and Security Policy, Principle of Unanimity, Qualified Majority.*

1. Concepto y contexto actual de la autonomía estratégica de la UE en Defensa

La autonomía estratégica no es un concepto nuevo en la Unión Europea. Desde los albores del proyecto europeo, la idea de una fuerza militar común buscaba dar respuesta a las incertidumbres del orden posbélico, con voces como la de Winston Churchill, en su discurso ante el Consejo de Europa (1950), defendiendo la creación de un ejército europeo. Hoy, en un escenario marcado por rivalidades entre potencias y una creciente instrumentalización del poder, la UE se enfrenta al dilema de redefinir su papel: su identidad como “potencia suave” (Juncker, 2014) resulta insuficiente en un mundo dominado por el poder duro. Así, el concepto de autonomía estratégica se orienta a garantizar que la UE pueda actuar de manera independiente, defendiendo sus propios intereses sin subordinación a Estados Unidos o China, pero manteniendo al mismo tiempo la cooperación con el resto de las organizaciones internacionales de las que participa (Steinberg, 2020). Históricamente, su desarrollo ha sido irregular: el Tratado de Maastricht introdujo la cooperación intergubernamental en defensa, aunque la guerra de Kosovo reveló las limitaciones de las capacidades militares europeas; la Cumbre de Saint-Malo de 1998 marcó un hito al impulsar la idea de una mayor capacidad autónoma, mientras que la Estrategia Global de 2016 incorporó el concepto de “principled pragmatism” (European External Action Service [EEAS], 2016), reconociendo la necesidad de un enfoque operativo y pragmático. Así las cosas, la autonomía estratégica se articula en tres dimensiones: la política, que requiere una cultura estratégica compartida y sigue lastrada por la regla de unanimidad, lo que dificulta la coherencia de la PCSD; la operativa, que permite actuar sin apoyo externo y depende de la inversión y de una distribución eficiente de los recursos comunes; y la industrial, centrada en la soberanía tecnológica y energética, que exige una cadena de producción autónoma para sostener los otros pilares (Arteaga y Simón, 2017). Sin embargo, este concepto no implica aislacionismo, sino que

busca redefinir las alianzas bajo un principio de complementariedad con la OTAN y preservar la soberanía de los Estados miembros, evitando que los más grandes impongan sus decisiones; la autonomía estratégica, en suma, se concibe como un medio para que Europa sea un actor global con capacidad real de influencia.

La pandemia de COVID-19 evidenció la fragilidad de la autonomía estratégica de la UE, sobre todo en los ámbitos industrial y tecnológico. La escasez de microchips, producidos en su mayoría en Taiwán, afectó directamente a la competitividad europea y puso de relieve la necesidad de soberanía tecnológica; la crisis sanitaria impulsó una reflexión sobre la necesidad de resiliencia industrial y operativa que se ha tratado de abordar con medidas como el European Union Chips Act (2023), aunque con escaso impacto hasta la fecha. La invasión rusa de Ucrania en 2022 fue un punto de inflexión aún mayor, pues expuso la vulnerabilidad energética, tecnológica y militar de la UE, además de su dependencia militar de Estados Unidos. Por primera vez, los países del Este lograron alinear sus preocupaciones de seguridad con el resto de los socios europeos, lo que dio lugar a una reacción coordinada entre UE y OTAN; como señalaba José Luis Pontijas Calderón (2022), sería ingenuo pensar que las relaciones transatlánticas nunca van a cambiar. El conflicto también reveló que la guerra en Ucrania se enmarca en una pugna global más amplia entre Estados Unidos y China (Bárcenas Medina, 2022); en este contexto, la Estrategia Global de la UE de 2016 sirvió de marco para la respuesta europea, materializada en instrumentos como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP). La adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN en 2023 y 2024, respectivamente, subrayó la magnitud de este giro estratégico.

Durante años, Europa priorizó la gestión de crisis financieras, migratorias y sanitarias por encima de la defensa, y este contexto obligó a un cambio de paradigma: la UE ya no puede limitarse a ser un espectador, sino que

debe comportarse como actor estratégico (Hellemeier, 2024), aunque sus limitaciones políticas y jurídicas sigan condicionando su autonomía. El estallido del conflicto entre Israel y Hamás en octubre de 2023 supuso otro reto para la UE: aunque geográficamente distante, tiene un impacto directo en su seguridad y en la estabilidad global. La región, vital por sus recursos, se ha convertido en un foco de tensión que amenaza el orden internacional, y el papel de la UE ha sido tradicionalmente el de socio comprometido con los Derechos Humanos y financiador de proyectos, pero sin agenda política propia. Los acontecimientos recientes, sin embargo, podrían transformar este rol hacia una posición más activa: pasar de “pagador” a “jugador” (Dempsey, 2024) con capacidad de estabilización regional y defensa autónoma de sus intereses.

A este panorama se suma el regreso de Donald Trump a la presidencia en 2024; su presión para que Europa aumente el gasto militar, en gran parte destinado a equipamiento estadounidense, refuerza la paradoja de que la UE fortalezca sus capacidades mientras profundiza su dependencia, y la imposición de aranceles a la industria armamentística europea añade otra dificultad. No obstante, esta presión externa también podría convertirse en catalizador, un estímulo para impulsar capacidades propias (Glucroft, 2025) a través de instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa (FED). El doble desafío de Rusia y la creciente exigencia de la Administración estadounidense obligan así a Europa a abandonar su papel pasivo: la autonomía estratégica se convierte en una necesidad urgente para evitar la irrelevancia y preservar su influencia en un sistema internacional cada vez más competitivo y multipolar.

2. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como pilar de la autonomía estratégica

2.1. Evolución y estructura de la PESC

Partimos de un contexto geopolítico convulso, marcado por el repliegue proteccionista estadounidense bajo Trump, la prolongación de la guerra en

Ucrania y la reactivación del conflicto en Gaza. Estos acontecimientos han puesto a prueba la capacidad de reacción de la UE, evidenciando su dependencia estructural en materia de defensa y su limitada proyección internacional. A partir de este escenario, el análisis se centra en los instrumentos institucionales y jurídicos con los que la UE aspira a desarrollar y consolidar su autonomía estratégica, en particular la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su dimensión operativa, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La PESC, definida en el Título V del TUE, tiene su origen en la Cooperación Política Europea de los años setenta y se consolidó con el Tratado de Maastricht (1993). Aunque desde entonces se han introducido reformas — Ámsterdam (1999), Niza (2003) y Lisboa (2009)—, los avances han sido limitados. Se crearon figuras como el Alto Representante o el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), pero sin alterar la naturaleza intergubernamental del proceso ni la subordinación estructural a la OTAN (Laborie, 2024). La Estrategia Global de 2016 representó un avance discursivo hacia la autonomía estratégica, aunque sus efectos fueron mínimos por la falta de consenso interno (Tocci, 2020). La Brújula Estratégica de 2022 trató de superar estas limitaciones, proponiendo reforzar la capacidad de respuesta militar y la cooperación en defensa.

Así las cosas, la PESC se caracteriza por estar supeditada a la soberanía nacional, lo que explica su ambigüedad y alcance limitado. Las Declaraciones 13 y 14 de la Conferencia Intergubernamental subrayan que la PESC no sustituye las competencias estatales ni altera la representación internacional de los Estados (Unión Europea, 2012, Decl. n.º 13 y 14). Europa habla con múltiples voces, no con una sola. Jurídicamente, la PESC constituye una competencia *sui generis*: aunque abarca todos los ámbitos de política exterior y seguridad, no es una competencia formal de la UE en sentido estricto, sino un marco procedimental para identificar áreas de interés común cuando existe consenso (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2016).

Su estructura refleja esta continuidad: el capítulo 1 (arts. 21-22 TUE) enuncia objetivos generales como la defensa de valores, seguridad, democracia y Estado de Derecho; el capítulo 2 regula disposiciones comunes (arts. 23-41) y específicas de seguridad y defensa (arts. 42-46). El art. 24 destaca la posibilidad de avanzar hacia una defensa común, mientras que los artículos 27, 33 y 36 regulan al Alto Representante.

2.2. La capacidad de actuación de la UE bajo la PESC

La capacidad de actuación de la Unión Europea en política exterior y de seguridad está condicionada por el marco institucional de la PESC y por las dinámicas de toma de decisiones entre Estados miembros. Este apartado analiza dicho entramado para valorar el grado de autonomía y efectividad de la Unión en el escenario internacional. La PESC no elimina las políticas nacionales (Krentz, 2024), sino que busca coordinar y armonizar las respuestas colectivas ante crisis, operaciones conjuntas o gestiones diplomáticas. Sin embargo, como señala Tijmes (2011), su funcionamiento resulta complejo y poco transparente, lo que ha dado lugar a una dinámica institucional propia difícil de comprender.

Según el art. 24(1) TUE, tres actores principales conforman el “triumvirato institucional”: el Consejo Europeo, el Consejo y el Alto Representante. El Consejo Europeo define los intereses estratégicos, objetivos y orientaciones principales, también en defensa (Art. 26(1) TUE). Sus decisiones se adoptan por unanimidad (Art. 31(1) TUE), lo que otorga en la práctica un derecho de veto a cada Estado miembro (Bilancia, 2010). El Consejo de la UE, en su formación de Asuntos Exteriores y bajo la presidencia del Alto Representante define y aplica la PESC basándose en las directrices del Consejo Europeo (Art. 26(2) TUE). Sus decisiones suelen requerir unanimidad, aunque existen mecanismos como la abstención constructiva (Art. 31(1) TUE) o, en algunos casos muy limitados, la mayoría cualificada (Art. 31(2) TUE). También dirige las misiones civiles y

militares de la PCSD (Art. 38 y 43(1) TUE), apoyándose en la Agencia Europea de Defensa (AED), cuyas funciones están definidas en el artículo 45 TUE.

El Alto Representante es el encargado de formular, coordinar y ejecutar la PESC y la PCSD, presidir el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y dirigir el SEAE, entre otras funciones reguladas en los arts. 18 y 27 TUE. Además, como vicepresidente de la Comisión, asegura la coherencia de la acción exterior de la Unión. En la práctica, aunque el presidente del Consejo Europeo ostenta la representación formal en política exterior, el Alto Representante desempeña el papel central en el diálogo con terceros Estados, actuando como nexo entre instituciones y gobiernos nacionales. Sin embargo, Europa sigue sin poder hablar con una sola voz (Fernández Fernández, 2008).

El Parlamento Europeo y la Comisión desempeñan papeles secundarios. El Parlamento ejerce control político (Art. 36 TUE), debates anuales e influencia presupuestaria limitada, pero carece de competencias decisorias (Art. 40 TUE). La Comisión, sin iniciativa exclusiva (Art. 17(1) y 21(3) TUE), ha incidido sobre todo en el ámbito industrial de la defensa mediante programas como el FED, en virtud del artículo 173 y el artículo 183 del TFUE.

Por su parte, la PCSD (Arts. 42 a 46 TUE) constituye el pilar operativo de la PESC. Articula instrumentos civiles y militares para responder a crisis y refleja la necesidad de proyectar estabilidad en un entorno global incierto. No obstante, su alcance está restringido por la soberanía nacional: la defensa común en sentido estricto aún requiere unanimidad del Consejo Europeo.

Así vemos cómo el marco institucional confirma su carácter intergubernamental: el Consejo Europeo define los objetivos, y el Consejo decide el inicio de misiones, establece la AED y regula la Cooperación Estructurada y Permanente (CEP). La Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) apenas intervienen en este campo.

Entre los instrumentos jurídico-políticos destacan:

- a. Cooperación Reforzada (Art. 20 TUE), que permite a un grupo mínimo de nueve Estados avanzar hacia los objetivos que la UE se fije en el ámbito de la defensa y la seguridad sin necesidad de unanimidad plena. Ejemplo de integración flexible requiere autorización unánime del Consejo.
- b. Capacidad de Despliegue Rápido (2023) prevista en la Brújula estratégica, una fuerza de hasta 5.000 efectivos para responder rápidamente en crisis, se trata de una evolución de los Battlegroups¹ que nunca llegaron a desplegarse.
- c. Agencia Europea de Defensa (Art. 45 TUE), clave desde 2004, encargada de identificar necesidades operativas, coordinar adquisiciones conjuntas, reforzar la base tecnológica-industrial y fomentar la cooperación en defensa.
- d. La CEP (Art. 42(6) y 46 TUE), formalizada en 2017, que establece compromisos vinculantes entre Estados miembros en proyectos militares conjuntos. Con 66 iniciativas activas, busca mejorar la interoperabilidad y fortalecer la capacidad militar europea.

En el ámbito económico y diplomático, las sanciones se han convertido en una herramienta central de la PESC. Su enfoque es preventivo (Borrell, 2024) y dirigido contra responsables de violaciones de derechos humanos, terrorismo o agresiones internacionales. El Consejo, con apoyo del Alto Representante, adopta y ajusta sanciones que los Estados miembros aplican en virtud de una Decisión adoptada con arreglo al artículo 29 TUE, y cuya aplicación está regulada por el artículo 215 TFUE. Actualmente, la UE mantiene cerca de 50

¹ Los Battlegroups son pequeños grupos de combate multinacionales de la UE (unos 1.500 efectivos) concebidos como fuerza de respuesta rápida para misiones de gestión de crisis en el marco de la PCSD.

regímenes sancionadores que afectan a unas 5.000 entidades y personas en más de 40 países y regiones (Consejo de la UE, 2024).

2.3. Limitaciones de la PESC: Inoperancia de los mecanismos de toma de decisiones

La capacidad de acción de la Unión Europea en política exterior y seguridad ha estado históricamente condicionada por la rigidez de su proceso decisonal, que ha dificultado su consolidación como actor geopolítico autónomo (De Castro Ruano, 2018). La defensa estratégica del territorio europeo sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros y de la OTAN, ya que la PCSD carece de un mandato de defensa colectiva. En un entorno internacional caracterizado por tensiones crecientes y crisis recurrentes, esta limitación se ha convertido en un debate central sobre la viabilidad de la autonomía estratégica. A diferencia de otras áreas de gobernanza, donde la mayoría cualificada otorga flexibilidad, la PESC se rige por el método intergubernamental basado en la unanimidad (art. 31 TUE). Este mecanismo, que protege la soberanía nacional, al mismo tiempo ralentiza y bloquea decisiones urgentes, afectando la agilidad y coherencia de la acción exterior (Sánchez Rodríguez, 1993). La unanimidad, concebida como garantía de consenso, se traduce a menudo en parálisis estructural. El derecho de veto permite que un solo Estado bloquee resoluciones clave, a veces por motivos ajenos a la cuestión de fondo (Ruiz Devesa, 2021), como ilustra el caso de Hungría en relación con las sanciones a Rusia. Ello no solo reduce la eficacia de la UE, sino que refuerza su dependencia de actores externos, debilitando la ambición de proyectar una autonomía real en la escena internacional.

Pese a sus desventajas, la unanimidad también refleja principios fundacionales de igualdad política entre Estados (McIntyre, 1954), garantizando que ni el tamaño ni el peso económico determinen el grado de influencia en

materia de seguridad. Sin embargo, la paradoja es evidente: lo que protege la cohesión formal de la Unión restringe, al mismo tiempo, su capacidad de reacción. La lentitud en la toma de decisiones y la dificultad para proyectar una voz común han socavado la posibilidad de articular una autonomía estratégica sólida. De hecho, líderes europeos como Juncker o el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2019) han señalado este sistema como un freno casi insuperable, mientras que las propuestas francoalemanas de avanzar hacia la mayoría cualificada siguen encontrando resistencias por parte de países como Irlanda o Austria, entre otros (Navarra et al., 2023). En el contexto actual, marcado por la rivalidad global y la incertidumbre sobre el compromiso estadounidense, la presión por reformar este proceso se ha intensificado.

La ausencia de una cultura estratégica común entre los Estados miembros otorga mayor complejidad. Cada país mantiene su visión nacional sobre amenazas e intereses estratégicos, lo que se traduce en respuestas fragmentadas y, a menudo, incoherentes. Esta carencia quedó patente en Oriente Medio, donde la falta de un posicionamiento común ha debilitado el papel europeo como mediador que, tras el reciente alto al fuego del 10 de octubre de 2025 entre Israel y Hamás, ha quedado relegado a un segundo plano. El intento más ambicioso de corregir esta dispersión fue la Brújula Estratégica de 2022, concebida para alinear visiones sobre amenazas y diseñar respuestas conjuntas. Aunque valorada como un paso hacia la cohesión, se ha criticado su sesgo hacia la seguridad interna —protección de fronteras y orden público— sin abordar de manera suficiente la dimensión militar y de disuasión (Arteaga, 2022). La fragmentación también se manifiesta en la política de defensa, donde las fuerzas armadas nacionales, sus marcos jurídicos y sus doctrinas estratégicas siguen siendo el núcleo de la soberanía, impidiendo la emergencia de una política común. Ejemplos como el voto contrario de Hungría a resoluciones clave en la ONU, como la resolución A/RES/ES-10/23 del 10 de mayo

de 2024 respecto al estatuto de Palestina, revelan la fragilidad de la unidad europea en asuntos de gran trascendencia.

El déficit más evidente se encuentra en la dimensión industrial. La autonomía estratégica exige un pilar industrial sólido, capaz de garantizar el suministro de armamento y equipamiento de forma coordinada y eficiente. Sin embargo, la industria europea de defensa permanece fragmentada por la ausencia de un mercado único y la persistencia de barreras nacionales (Comisión Europea, 2022). La falta de armonización en estándares de armamento y logística genera una diversidad excesiva de sistemas: más de treinta modelos de tanques, veinte tipos de aviones de combate y diez de aviones cisterna, según Borrell en 2022. Esta heterogeneidad incrementa costes, reduce la interoperabilidad y limita la eficacia operativa en despliegues conjuntos. A pesar del incremento presupuestario registrado tras la guerra de Ucrania, la cooperación industrial sigue siendo la excepción, y cada país mantiene una planificación de defensa aislada.

La dependencia externa agrava este panorama. Una parte significativa de las adquisiciones militares europeas procede de Estados Unidos, lo que limita la soberanía tecnológica y la capacidad de decisión autónoma. Frente a potencias como EE. UU. o China, que respaldan sus industrias de defensa con políticas estatales cohesionadas, la UE sigue limitada por estructuras fragmentadas y mecanismos de financiación dispersos. Aunque existen iniciativas como el Fondo Europeo de Defensa o la CEP, su impacto real sigue siendo escaso frente a las carencias estructurales.

En definitiva, la Unión Europea se enfrenta a un dilema de gran envergadura. Su modelo de decisión, basado en la unanimidad, asegura la igualdad entre Estados, pero compromete la agilidad y la eficacia necesarias en un contexto internacional cada vez más volátil. La ausencia de una cultura

estratégica compartida y la fragmentación de su industria militar intensifican esta debilidad, manteniendo a la Unión en una posición dependiente de la OTAN y de Estados Unidos. El futuro de la política de seguridad europea dependerá, en última instancia, de su capacidad para superar la rigidez institucional, consolidar una visión común y construir una base industrial de defensa integrada que respalde su papel como actor global autónomo.

3. Hacia una Europa más autónoma: propuestas para el futuro

La situación actual obliga a la Unión Europea a definirse como un actor internacional de primer orden, capaz de sostener una autonomía estratégica que trascienda su histórica dependencia de la OTAN y, en particular, de Estados Unidos. El repliegue estadounidense y las recientes dudas expresadas por Washington sobre su compromiso con la defensa europea han puesto en evidencia la fragilidad de la arquitectura de seguridad comunitaria. Alcanzar la autonomía estratégica exige superar los obstáculos que arrastra la PESC y la PCSD, especialmente la rigidez derivada de la “vetocracia” (Pérez, 2025). Surge así la cuestión de si la UE cuenta con instrumentos suficientes para avanzar en esa dirección o si resulta imprescindible una reforma estructural de los tratados.

El principal mecanismo alternativo a la unanimidad es la adopción de la votación por mayoría cualificada (QMV, por sus siglas en inglés), que permitiría a la Unión actuar con mayor rapidez y eficacia en un entorno internacional volátil. Esta transición puede plantearse en dos niveles: a corto plazo, mediante el uso de herramientas ya previstas en los tratados, como las cláusulas pasarela o la abstención constructiva; y a largo plazo, a través de una reforma formal de los tratados que consagre la QMV en las decisiones clave de la política exterior y de seguridad (Group of Twelve, 2023).

Las cláusulas pasarela, previstas en los artículos 48(7) y 31(3) TUE, ofrecen un primer nivel de flexibilidad. Permiten sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en determinadas decisiones, sin modificar formalmente las competencias de la UE (Kotanidis, 2020). Aunque su activación sigue requiriendo unanimidad en el Consejo Europeo, una vez aplicada elimina el derecho de veto y limita el poder de bloqueo de los Estados, introduciendo un umbral mínimo del 55% de países que representen al 65% de la población (Art. 16(4) TUE). Podemos diferenciar entre cláusulas generales, que afectan a cualquier ámbito salvo las decisiones militares, y específicas, aplicables a la PCSD, que permiten extender la mayoría cualificada a otros asuntos de seguridad y defensa. Aunque no sustituyen la unanimidad en última instancia, su uso podría acelerar el proceso decisorio y reducir el margen de maniobra de países que utilizan el veto como instrumento de presión política.

Otro mecanismo es la abstención constructiva, recogida en el art. 31(1) TUE. Este permite que un Estado se abstenga de una decisión sin bloquearla, comprometiéndose únicamente a no obstaculizar su aplicación por el resto (Urrea Corres, 2002). En la práctica, este sistema introduce flexibilidad y evita el uso indiscriminado del veto, aunque también puede acentuar el miedo de una “Europa a dos velocidades” (Tindemans, 1976), donde no todos los Estados participan en las mismas políticas. Si bien su valor radica en suavizar la rigidez de la unanimidad, su capacidad para reforzar la autonomía estratégica es limitada, ya que fomenta la fragmentación y dificulta la proyección de una voz común en política exterior (Dehousse, 1997).

El “freno de emergencia” del art. 31(2) TUE añade otra capa de complejidad. Permite que un Estado invoque “motivos vitales y explícitos de política nacional” para bloquear temporalmente una decisión. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el

Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. Aunque este mecanismo garantiza que las decisiones no vulneren intereses fundamentales de los Estados, también refuerza la persistencia del veto como herramienta de bloqueo.

Más allá de estos instrumentos, la alternativa más sólida a largo plazo pasa por una reforma de los tratados que establezca la QMV como regla general en la PESC y la PCSD. El precedente de Lisboa en materia de cooperación judicial penal demuestra que es posible transitar desde la unanimidad hacia la mayoría cualificada incluso en áreas sensibles, siempre que exista voluntad política (Moreno Catena, 2013). El recurso a la QMV no constituiría una anomalía, sino la extensión de una práctica que ya domina en otros ámbitos de la gobernanza europea, donde más del 80% de las decisiones se adoptan hoy bajo este sistema.

Los procedimientos para reformar los tratados son variados. El ordinario, basado en la convocatoria de una Convención y una Conferencia Intergubernamental, garantiza legitimidad democrática, pero es lento y complejo. El procedimiento simplificado del art. 48(3) TUE ofrece mayor agilidad, al no ser necesaria la conferencia intergubernamental, aunque plantea riesgos de legitimidad y posibles impugnaciones. También se ha sugerido desde el Group of Twelve vincular la reforma a futuros tratados de adhesión, integrando cambios estructurales junto a la ampliación, aunque esto depende del calendario y de la voluntad de los países candidatos. Otras opciones incluyen la firma de tratados adicionales, como ocurrió con el Mecanismo Europeo de Estabilidad, o la introducción de convenciones específicas en procesos de reforma y ampliación. Todas estas vías, sin embargo, requieren unanimidad en algún momento, lo que subraya la dificultad de superar el inmovilismo actual (Group of Twelve, 2023).

La discusión sobre la mayoría cualificada no es solo técnica, sino filosófica (Tijmes, 2011). Alemania, con una visión federalista, considera la QMV en política exterior como una prioridad urgente, mientras que Francia la concibe bajo su doctrina de la *Europe à plusieurs vitesses*, en la que un núcleo de Estados avanzados ejerce de vanguardia. De este entendimiento surgió el Grupo de Amigos de la QMV, que incluye a países como España, Italia, Países Bajos o Finlandia, además de pequeños Estados como Luxemburgo o Eslovenia. Sin embargo, buena parte de Europa Central y Oriental sigue siendo reticente, temiendo la pérdida de soberanía y la consolidación del liderazgo de las grandes potencias (Centre for Eastern Studies, 2023).

Los defensores de la unanimidad argumentan que esta garantiza el máximo grado de legitimidad y justicia, ya que todas las decisiones cuentan con el consentimiento de los Estados afectados (Seidl-Hohenveldern, Loibl). La QMV, por el contrario, puede percibirse como una imposición mayoritaria sobre minorías nacionales enteras, generando tensiones y erosionando la cohesión. No obstante, también es cierto que la unanimidad otorga un poder desproporcionado a las minorías, que pueden bloquear políticas esenciales y socavar la credibilidad internacional de la Unión. La mayoría cualificada, en cambio, fomenta la negociación y el consenso, al incentivar a las minorías a buscar acuerdos para no quedar excluidas (Schmidt, 2006, p.268).

El debate sobre legitimidad enfrenta dos concepciones, según expone Tijmes: la “legitimidad de proceso”, que la unanimidad garantiza al asegurar que nadie sea forzado (Lijphart, 1999, pp. 7-8), y la “legitimidad de resultados”, que aporta la QMV al reflejar la voluntad mayoritaria y agilizar las decisiones. La pregunta central es si la UE debe sacrificar parte de su cohesión formal en aras de una mayor eficacia estratégica. Ursula von der Leyen (2025) ha señalado que la Unión necesita actuar con rapidez si quiere ser un actor global creíble, lo que inevitablemente implica superar el corsé de la unanimidad.

En conclusión, la transición hacia la mayoría cualificada no resolverá todos los problemas de la política exterior europea, pero sí puede ofrecer un marco más operativo para que la UE proyecte poder y coherencia en el escenario global. Su implantación deberá acompañarse de salvaguardas como el freno de emergencia, ajustes en el sistema de voto y mecanismos de *opt-out* limitados, para garantizar que los Estados más pequeños no se vean marginados. La unanimidad, concebida como garantía de cohesión, se ha convertido en sinónimo de parálisis. Superarla no es solo una cuestión procedimental, sino existencial: de ello depende que Europa pueda responder a las crisis con voz propia y consolidar la autonomía estratégica que tantos líderes han reclamado como condición indispensable para la supervivencia de la Unión en un mundo multipolar.

Conclusiones

La autonomía estratégica de la Unión Europea en materia de defensa no es ya una opción a futuro, sino una necesidad urgente en un sistema internacional marcado por la guerra en Ucrania, la inestabilidad en Oriente Medio y el deterioro de las relaciones transatlánticas. Entendida como la capacidad de actuar en defensa de intereses propios sin depender de potencias externas, esta autonomía abarca dimensiones políticas, operativas e industriales, pero tropieza con obstáculos persistentes: la ausencia de una cultura estratégica común, la fragmentación del sector de defensa y la dependencia tecnológica. A pesar de avances como la CEP, la Brújula Estratégica o las cláusulas pasarela, la regla de la unanimidad sigue siendo el mayor freno para una acción ágil y coordinada, pues ralentiza decisiones, facilita bloqueos y limita la proyección internacional de la UE. Frente a ello, la transición hacia la votación por mayoría cualificada se perfila como condición indispensable para dotar de operatividad a la autonomía estratégica, aunque choca con fuertes resistencias políticas y con la reticencia de varios Estados a ceder soberanía en un ámbito tan sensible. No

obstante, la experiencia demuestra que la cohesión europea suele reforzarse frente a amenazas externas claras, pero se erosiona cuando desaparece un enemigo común, lo que resalta la necesidad de construir una narrativa estratégica compartida y sostenida en el tiempo. La guerra en Ucrania ha puesto en marcha dinámicas de integración difíciles de revertir y ha evidenciado que el Tratado de Lisboa ofrece un marco suficientemente flexible para adaptarse a la excepcionalidad, aunque siga dominado por la lógica intergubernamental. En definitiva, el futuro de la defensa europea dependerá de combinar reformas normativas con un cambio cultural profundo: la voluntad de aceptar la mayoría cualificada no como una cesión de soberanía, sino como un paso necesario hacia una verdadera soberanía compartida capaz de consolidar a la UE como actor geopolítico relevante.

Bibliografía

- Arteaga, F. (2017). *La autonomía estratégica y la defensa europea* (Análisis del Real Instituto Elcano 76/2017). Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/10/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea.pdf>.
- Arteaga, F. (7 de abril de 2022). *La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de mayo de 2024). *Admisión de nuevos miembros en las Naciones Unidas* (Resolución A/RES/ES-10/23). <https://docs.un.org/es/a/res/es-10/23>.
- Bárcenas Medina, L. A. (2022). Autonomía estratégica: ¿un lugar bajo el sol? Recorrido histórico y político de una ambición necesaria. En *Cuadernos de Estrategia* 215. *La Unión Europea hacia la autonomía estratégica* (pp. 83–120). Ministerio de Defensa. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/1/a/la_uni_n_europea_hacia_autonom_a_estrat_gica_1.pdf.
- Bilancia, P. (2010). Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior y de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, (13), 243–266. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3411188.pdf>.
- Borrell Fontelles, J. (27 de diciembre de 2022). *Invirtamos más en la defensa de Europa, y hagámoslo juntos*. Servicio Europeo de Acción Exterior.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/invirtamos-m%C3%A1s-en-la-defensa-de-europa-y-hag%C3%A1moslo-juntos_es.

Borrell Fontelles, J. (11 de noviembre de 2024). In defence of sanctions: The European Union's top diplomat makes the case for sanctions to protect global peace. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2024/11/11/eu-sanctions-russia-putin-united-nations/>.

Centre for Eastern Studies (OSW). (2023). *The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy: Reform and enlargement* (OSW Commentary). <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and>.

Churchill, W. (11 de agosto de 1950). Speech by Winston Churchill [Discurso]. En Council of Europe – Consultative Assembly, Reports. Second session. (pp. 121–124). Council of Europe. (Publicado en línea el 14 de mayo de 2013 en http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_winston_churchill_to_the_council_of_europe_strasbourg_11_august_1950-en-ed9e513b-af3b-47a0-bo3c-8335a7aa237d.html).

Comisión Europea. (18 de mayo de 2022). *La UE intensifica el refuerzo de sus capacidades y su base industrial y tecnológica de defensa*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3143.

Consejo de la Unión Europea. (12 de abril de 2024). *¿Qué tipo de sanciones adopta la UE?* Consejo de la Unión Europea <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-different-types/#country>.

- De Castro Ruano, J. (2018). Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 1045–1073. <https://doi.org/10.15581/010.34.1045-1073>.
- Dehousse, F. (1997). Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe. *Cahiers de Droit Européen*, 33(3), 265–273.
- Dempsey, J. (14 de marzo de 2024). Has the War in Gaza Irreversibly Damaged Europe's Credibility? Strategic Europe commentary. *Carnegie Europe*. <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/03/judy-asks-has-the-war-in-gaza-irreversibly-damaged-europes-credibility?lang=en>.
- Diario Oficial de la Unión Europea (2012). *Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa* (13 de diciembre de 2007). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf14obf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF.
- European External Action Service (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe*. European Union Global Strategy. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- Fernández Fernández, J. J. (2008). La Unión Europea: desafíos para su política exterior. *Anuario CEIPA*, 215–228. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787612>.
- Glucroft, W. N. (6 de junio de 2025). Could Trump's second term be a win for the EU? *The Parliament*.

<https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/could-trumps-second-term-be-a-win-for-the-eu>.

Hellemeier, L. F. (26 de noviembre de 2024). The implications of a second Trump presidency for Europe's defence-industrial efforts. *War on the Rocks*.
<https://warontherocks.com/2024/11/the-implications-of-a-second-trump-presidency-for-europes-defense-industrial-efforts/>.

Juncker, J.-C. (22 de octubre de 2014). *A new start for Europe: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change* [Discurso]. Political Guidelines for the next European Commission.
https://commission.europa.eu/publications/president-junckers-political-guidelines_en.

Kotanidis, S. (2020). *Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making* (European Parliamentary Research Service Study). Parlamento Europeo.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EP_RS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EP_RS_STU(2020)659420_EN.pdf).

Krentz, O. (2024). *Common Security and Defence Policy. Fact Sheets on the European Union*. Parlamento Europeo.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>.

Laborie, M. (2024). Unión Europea: geopolítica y relaciones transatlánticas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 10(2), 89-104.
<http://dx.doi.org.10.18847/1.20.7>.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy*. Yale University Press.

- Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. (Ed.9). Tecnos.
- McIntyre, E. (1954). Weighted voting in international organizations. *International Organization*, 8(4), 485-497.
- Moreno Catena, V. (2013). El cambio de paradigma y el principio de reconocimiento mutuo y sus implicaciones. Perspectivas del Tratado de Lisboa. En A. Arnáiz Serrano (Coord.), *Cooperación judicial penal en Europa* (pp. 41-78). Dykinson.
- Navarra, C., Jančová, L., y Ioannides, I. (2023). *Qualified majority voting in EU common foreign and security policy* (PE 740.243). European Parliament Research Service.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EP_RS_STU\(2023\)740243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EP_RS_STU(2023)740243_EN.pdf)
- Parlamento Europeo. (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa (2018/2094(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0098&from=GA>.
- Pérez, C. (23 de marzo de 2025). Jean-Claude Juncker, político: El objetivo de Trump es dividirnos y va a volver a fracasar. *El País*.
<https://elpais.com/ideas/2025-03-23/jean-claude-juncker-politico-el-objetivo-de-trump-es-dividirnos-y-va-a-volver-a-fracasar.html>.
- Pontijas Calderón, J. L. (2022). Una nueva estrategia para la Unión Europea. En *Cuadernos de Estrategia* 215. La Unión Europea hacia la autonomía estratégica (pp. 29-81). Ministerio de Defensa.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8785250.pdf>.

- Ruiz Devesa, D. (2 de julio de 2021). Política exterior europea: la provocación y el veto. *Revista Sistema Digital*. <https://fundacionsistema.com/politica-exterior-europea-la-provocacion-y-el-veto/>.
- Sánchez Rodríguez, L. I. (1993). La Unión Europea y su política exterior y de seguridad. *Revista de Instituciones Europeas*, 20(3), 773-798. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=38100>.
- Schmidt, M. G. (2006). *Demokratietheorien* (3.^a ed.). Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seidl-Hohenveldern, I., & Loibl, G. (2000). *Derecho de las organizaciones internacionales, incluidas las comunidades supranacionales*. Heymanns.
- Steinberg, F. (2020). *La construcción de la autonomía estratégica de la UE* (Comentario Elcano 27/2020). Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/comentario-steinberg-construccion-de-autonomia-estrategica-de-ue.pdf>.
- The Group of Twelve. (2023). *Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century: Report of the Franco-German working group on EU institutional reform*. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf.
- Tijmes, J. (2011). Los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 44(169), 55-78. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.19412>.
- Tindemans, L. (1976). *Report on European Union*. Bulletin of the European Communities. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86474a24-ccae-462b-8de4-00aacde62c65>.

Tocci, N. (1 de octubre de 2020). On foreign policy, EU has to speak up — even if it's not with one voice. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-vision-belarus-sanctions/>.

Urrea Corres, M. (2002). La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: La abstención constructiva como alternativa a la unanimidad. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 151–168. <https://doi.org/10.18172/redur.3817>.

Von der Leyen, U. (4 de marzo de 2025). *Declaración a la prensa de la presidenta Von der Leyen sobre el paquete de defensa*. Representación de la Comisión Europea en España. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-o/declaracion-la-prensa-de-la-presidenta-von-der-leyen-sobre-el-paquete-de-defensa-2025-03-04_es.