

La política exterior de la Unión Europea: entre la integración y la fragmentación diplomática*

The European Union's foreign policy: between integration and diplomatic fragmentation

SANDRA ALONSO TOMÉ

Universidad de Burgos

satome@ubu.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1645-8265>

Recibido: 20.10.2025 Aceptado: 15.12.2025

Cómo citar: Alonso Tomé, Sandra, “La política exterior de la Unión Europea: entre la integración y la fragmentación diplomática”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 311–342.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/b8pdh186>

Resumen: La política exterior de la Unión Europea (UE) refleja una tensión permanente entre la voluntad de integración y la persistencia de las diplomacias nacionales. A través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la UE busca proyectar una acción exterior cohesionada; sin embargo, la coexistencia con los intereses particulares de los Estados miembros genera fricciones, fragmentación y una efectividad limitada. Este artículo analiza cómo las estructuras institucionales, los mecanismos de coordinación y las dinámicas de poder entre Bruselas y las capitales europeas condicionan la capacidad real de la Unión como actor diplomático global.

Palabras clave: unión europea; política exterior; PESC; diplomacias nacionales; fragmentación.

Abstract: The European Union's foreign policy reflects a constant tension between the ambition of integration and the persistence of national diplomacies. Through the Common Foreign and Security Policy (CFSP), the EU seeks to project a cohesive external action; however, the coexistence with the individual interests of member states generates frictions, fragmentation, and limited effectiveness. This article analyses how institutional structures, coordination mechanisms, and power dynamics between Brussels and national capitals condition the Union's actual capacity to act as a global diplomatic actor.

Keywords: european union; foreign policy; CFSP; national diplomacies; fragmentation.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) ha mantenido de forma constante la ambición de consolidarse como un actor diplomático de primer orden en el escenario internacional. En el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la UE articula objetivos de gran calado, entre los que destacan “mantener la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”¹.

No obstante, este estudio sostiene que la fragmentación diplomática no constituye una disfunción puntual ni una anomalía coyuntural de la política exterior de la Unión, sino una característica estructural y definitoria de su acción internacional. Esta fragmentación es resultado directo de la tensión fundamental —y aún irresuelta— entre las aspiraciones de una política exterior común de corte supranacional, tal y como se formulan en los objetivos de la PESC, y la persistente primacía de las políticas exteriores nacionales, preservadas celosamente por los Estados miembros (EEMM) como expresión de su soberanía. Dicha fragmentación se manifiesta de múltiples maneras: en la laboriosa y, en ocasiones, infructuosa búsqueda de consensos; en la divergencia recurrente sobre la definición e interpretación de los intereses europeos fundamentales ante crisis o actores globales; y en una notable inconsistencia en la proyección exterior de la UE, que fluctúa entre la acción concertada y la parálisis o el recurso a coaliciones ad hoc de EEMM².

La narrativa institucional que presenta a la Unión como un “actor global” influyente y unificado, aunque responde a una aspiración legítima, tiende con frecuencia a disimular la profundidad de estas divisiones internas. La discrepancia entre el discurso oficial y la capacidad real de actuación concertada genera una brecha significativa que afecta no solo a la percepción externa de la UE, sino también a su credibilidad y efectividad en la escena internacional. Análisis especializados sobre las causas de la fragmentación, así como estudios de caso centrados en la actuación de la

¹ Unión Europea (s.f.). “Actuación de la UE: política exterior y seguridad”, disponible en: <https://bit.ly/3F0XGGG> (Consultado el 01/05/2025).

² EUR-Lex (s.f.). “Política exterior y de seguridad común (PESC)”. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://bit.ly/3SEDY6x> (Consultado el 01/05/2025).

Unión en crisis complejas como las de Libia o Siria, revelan con claridad cómo las divisiones internas limitan severamente su capacidad de influencia. Esta brecha no es meramente una cuestión de comunicación o imagen: tiene efectos tangibles sobre la “actorness” de la UE, debilitando su capacidad para moldear los acontecimientos y defender sus intereses de forma coherente³.

El presente trabajo se estructura en diversas secciones interconectadas, con el propósito de ofrecer una visión comprehensiva de la fragmentación diplomática de la UE. En primer lugar, se delimita el marco teórico-conceptual que sustenta el análisis, abordando las nociones de “actor diplomático” y “actorness” en el contexto específico de la Unión, así como las distintas dimensiones y enfoques teóricos de la fragmentación. A continuación, se examina la arquitectura institucional de la PESC, con especial atención a sus mecanismos de toma de decisiones y las limitaciones estructurales que los condicionan. En la tercera sección se aborda el papel de las políticas exteriores nacionales como contrapeso a la PESC, destacando la persistencia de intereses soberanos y las fricciones institucionales resultantes.

La cuarta sección se dedica al análisis causal de la fragmentación, identificando sus principales determinantes: desde la divergencia de intereses nacionales y los límites institucionales, hasta el legado histórico y las presiones del entorno internacional. Este marco analítico se ve ilustrado, en la quinta sección, mediante una serie de estudios de caso que permiten observar las manifestaciones empíricas de la fragmentación: las respuestas de la UE ante crisis internacionales (Libia, Siria, Ucrania) y sus relaciones con potencias globales (China, Rusia, Estados Unidos). Posteriormente, se evalúa la “actorness” de la Unión a la luz de las tensiones identificadas, con especial atención al contraste entre el ideal normativo de “Europa como Potencia Normativa” y la realpolitik de los EEMM. Finalmente, se exploran propuestas de reforma institucional y política orientadas a mitigar la fragmentación y fortalecer la coherencia y efectividad de la acción exterior de la UE, concluyendo con una reflexión crítica sobre su futuro como actor diplomático en un orden internacional en transformación.

³ Costa, Olivier, et al. (2024), “EU Foreign Policy and the Fragmentation of the International Order: A Framework for Analysis”, en O. Costa (ed.), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, Palgrave MacMillan, disponible en <https://bit.ly/4diJXHS> (Consultado el 01/05/2025).

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA UE COMO ACTOR DIPLOMÁTICO FRAGMENTADO

La UE ha aspirado constantemente a proyectarse como un actor diplomático global, pero dicha ambición choca con una serie de tensiones estructurales derivadas tanto de su arquitectura institucional como de su naturaleza híbrida entre lo supranacional y lo intergubernamental. Para entender su posicionamiento internacional, resulta imprescindible recurrir a los conceptos de “actor diplomático” y “actorness”⁴. La primera noción alude a la capacidad jurídica de una entidad para actuar en el plano internacional, mientras que la segunda se refiere a su aptitud real para influir de manera autónoma, coherente y eficaz. En el caso de la UE, la actorness se ve condicionada por factores como la autoridad jurídica, la autonomía decisoria, la cohesión interna, el reconocimiento internacional, su presencia estructural y los recursos disponibles. Sin embargo, esta capacidad se manifiesta de forma desigual, ya que la UE puede ejercer un liderazgo normativo en sectores como la regulación comercial, pero encuentra enormes dificultades para responder con agilidad y coherencia ante crisis geopolíticas⁵.

Estas limitaciones están directamente relacionadas con un fenómeno de fondo: la fragmentación diplomática. Esta se traduce en la falta de unidad en la formulación e implementación de la política exterior común, y responde a la tensión constante entre las dinámicas supranacionales y la persistencia de políticas exteriores nacionales. La fragmentación adopta diversas formas: divergencia de intereses estratégicos entre EEMM, rigidez en la toma de decisiones debido a la regla de la unanimidad, desigual aplicación de acuerdos comunes y ausencia de un discurso europeo compartido. El resultado es una brecha entre el potencial normativo de la Unión y su eficacia real en la escena internacional⁶.

Desde el plano teórico, esta fragmentación ha sido objeto de múltiples interpretaciones. El intergubernamentalismo liberal subraya el control estatal sobre la integración, especialmente en cuestiones de alta política como la diplomacia. El neofuncionalismo advierte del bloqueo del proceso

⁴ Mariscal, Nicolás (2017). “La Unión Europea en la gobernanza global”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 56, pp. 181-204.

⁵ Véase Ben Rosamond (2005), “*Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics*”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, pp. 463-478.

⁶ Véase Montobbio, Manuel (2014), “La paradoja de la influencia y la actoría internacional de la UE en el ámbito multilateral”, *El País*.

de integración en ausencia de un “spillover” que arrastre hacia una mayor centralización. El constructivismo, por su parte, señala la falta de una identidad estratégica europea común como causa profunda de las divisiones. Finalmente, el realismo recuerda que, en un entorno internacional competitivo, los Estados tienden a priorizar su autonomía y seguridad, lo que refuerza su reticencia a delegar competencias exteriores. Lejos de ser teorías excluyentes, estas perspectivas ofrecen explicaciones complementarias de una realidad compleja. En definitiva, el estatuto de la UE como actor diplomático debe entenderse como el resultado de una capacidad proyectada, negociada y limitada por su pluralidad interna, sus estructuras institucionales y la falta de una visión compartida sobre su papel en el mundo⁷.

2. LA PESC: ARQUITECTURA Y LIMITACIONES

La PESC constituye el principal marco institucional y jurídico a través del cual la UE canaliza su acción exterior en materia diplomática, de seguridad y defensa. Si bien sus fundamentos se han reforzado progresivamente con las reformas de los Tratados, su configuración actual sigue enfrentando tensiones estructurales que limitan su coherencia, eficacia y proyección internacional. Este epígrafe examina, desde una perspectiva integrada, los elementos centrales que conforman la PESC: su arquitectura institucional, el régimen de toma de decisiones y el conjunto de instrumentos de los que dispone para intervenir en el escenario global.

2. 1. La arquitectura institucional post-Lisboa: entre el impulso supranacional y el veto intergubernamental

La cooperación europea en materia de política exterior ha experimentado una evolución significativa desde sus inicios con la Cooperación Política Europea, en la década de 1970. La institucionalización de esta dimensión con el Tratado de Maastricht en 1993 supuso un punto de inflexión, al establecer la PESC como uno de los pilares fundamentales de la UE, si bien con un marcado carácter intergubernamental. Las reformas introducidas por los Tratados de Ámsterdam y Niza persiguieron una mayor coherencia y eficacia

⁷ Unión Europea (s.f.), “Política exterior y de seguridad común (PESC)”, EUR-Lex, disponible en <https://bit.ly/3SyxQgc> (Consultado el 01/05/2025).

operativa, pero fue el Tratado de Lisboa⁸ —en vigor desde 2009— el que introdujo las transformaciones más relevantes en la arquitectura institucional de la acción exterior europea⁹.

El Tratado de Lisboa eliminó la estructura de pilares, confirió personalidad jurídica a la Unión y reforzó su capacidad para actuar externamente como un sujeto unitario de Derecho internacional. Entre sus principales innovaciones destaca la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que aglutina una doble función: por un lado, actúa como Vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de coordinar la dimensión externa de sus políticas sectoriales; por otro, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, donde se adoptan las decisiones políticas de mayor calado en el ámbito de la PESC. Esta configuración dual de competencias, que combina las responsabilidades de Vicepresidente de la Comisión Europea y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, está diseñada para garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión en sus vertientes comunitaria e intergubernamental¹⁰.

En apoyo directo del Alto Representante se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), concebido como un cuerpo diplomático europeo integrado por funcionarios de la Comisión, del Consejo y por diplomáticos de los EEMM. Entre sus funciones principales se encuentra la gestión de la extensa red de delegaciones de la UE en terceros países y ante organizaciones internacionales, así como la coordinación técnica y operativa de las acciones exteriores de la Unión. El SEAE actúa como nexo de unión entre las instituciones europeas y las diplomacias nacionales, con el objetivo de fomentar una mayor coherencia y capacidad estratégica¹¹.

El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM, junto con su Presidente y el de la Comisión, desempeña un papel central en la definición de los intereses estratégicos y de las grandes

⁸ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, DOUE C 202 de 7.6.2016), art. 47.

⁹ Véase Etienne Reussner (2017), *The Rise of an Emerging Diplomatic Actor? Assessing the Role of the EU Delegation to the African Union*, EU Diplomacy Paper 13/2017, College of Europe, Bruges.

¹⁰ Gil-Robles y Gil-Delgado, José M.^a (2008), “El Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional de la Unión Europea”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 75, pp. 9–38.

¹¹ Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (2025), “Política exterior y de seguridad común (PESC)”, en <https://bit.ly/4kkQvrV> (Consultado el 01/05/2025).

orientaciones de la política exterior común. Sus conclusiones, aunque no tienen valor normativo vinculante, ejercen una influencia determinante sobre las decisiones adoptadas en las instancias operativas.

Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores, bajo la presidencia del Alto Representante, es el principal órgano decisor de la PESC. Reúne a los ministros de Asuntos Exteriores de los EEMM y tiene la responsabilidad de adoptar posiciones comunes, imponer medidas restrictivas (como sanciones), autorizar misiones y operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y coordinar la respuesta exterior de la UE ante crisis internacionales.

Pese a estos avances institucionales, el núcleo decisorio de la PESC permanece firmemente anclado en la lógica intergubernamental, especialmente a través del mantenimiento de la regla de la unanimidad para las decisiones más relevantes. Esta configuración genera una disonancia estructural: por un lado, se han reforzado las estructuras comunes, se ha incrementado la visibilidad exterior de la UE y se ha dotado a la acción exterior de mayor densidad institucional; por otro, no se ha producido una cesión sustantiva de soberanía por parte de los EEMM que permita superar los vetos nacionales y avanzar hacia una auténtica supranacionalización de la política exterior¹².

En consecuencia, la arquitectura institucional post-Lisboa refleja un modelo híbrido que busca armonizar impulso integrador y preservación de la soberanía estatal. Este modelo permite ciertos avances tácticos, pero mantiene intactas las condiciones estructurales que favorecen la fragmentación diplomática: decisiones lentas, consensos mínimos, liderazgo limitado del Alto Representante y coexistencia de agendas nacionales con escasa coordinación real. De este modo, la UE continúa proyectando una imagen institucional de cohesión, mientras sus capacidades reales de actuación exterior siguen constreñidas por la lógica de la negociación intergubernamental¹³.

¹² Núñez Villaverde, Jesús A. (2023), “Unión Europea: de la unanimidad a la mayoría cualificada en el marco de la PESC”, en Real Instituto Elcano, disponible en: <https://bit.ly/43s7tyO> (Consultado el 01/05/2025).

¹³ Tortosa Garrigós, María Amparo (2013), “Origen y evolución de la PESC, el contexto actual”, *Revista de Derecho y Relaciones Internacionales*, n.º 25, pp. 45-60.

2. 2. La toma de decisiones en la PESC: unanimidad estructural y mecanismos de escape

El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC constituye uno de los elementos más característicos —y controvertidos— del modelo institucional de la UE. Pese a las sucesivas reformas de los Tratados, la regla de la unanimidad se mantiene como principio general para la adopción de decisiones sustantivas, especialmente en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Esta exigencia se aplica tanto en el Consejo Europeo como en el Consejo de Asuntos Exteriores, otorgando a cada Estado miembro un poder de veto efectivo sobre la posición común de la Unión. Si bien dicha regla se justifica en nombre del respeto a los intereses vitales de cada Estado, en la práctica dificulta notablemente la capacidad de reacción de la UE ante crisis internacionales, prolonga los procesos deliberativos y con frecuencia conduce a consensos diluidos o inoperantes.

No obstante, el Tratado de la UE (TUE) contempla una serie de mecanismos de flexibilización, orientados a atenuar los efectos paralizantes de la unanimidad sin necesidad de reformar los Tratados. El primero de estos mecanismos es la abstención constructiva, regulada en el artículo 31.1 TUE. Esta figura permite que un Estado miembro se abstenga formalmente en una votación sin impedir la adopción de la decisión, quedando exento de su aplicación directa pero obligado a respetar que la decisión compromete a la Unión en su conjunto. Sin embargo, si las abstenciones representan al menos un tercio de los EEMM que, además, reúnan como mínimo un tercio de la población de la UE, la decisión no puede adoptarse. A pesar de su utilidad potencial para evitar bloqueos, este instrumento ha sido utilizado de manera marginal. Diversos análisis apuntan a una cultura institucional basada en el consenso y al temor a la marginación diplomática como factores que desincentivan su empleo.

Un segundo mecanismo relevante lo constituyen las denominadas cláusulas pasarela, previstas en los artículos 31.3 y 48.7 TUE. Estas cláusulas permiten autorizar el uso de la votación por mayoría cualificada en materias que tradicionalmente exigen unanimidad, mediante una decisión unánime del Consejo Europeo, sin modificar los Tratados. En el caso específico de la PESC, el artículo 31.3 habilita al Consejo Europeo para permitir al Consejo de la UE decidir por mayoría cualificada en determinados ámbitos —excluidos aquellos con implicaciones militares o de defensa—. Por su parte, el artículo 48.7 establece una cláusula general aplicable también a política exterior, que requiere igualmente unanimidad para activarse. A pesar de su potencial desatascador, estas cláusulas han sido prácticamente ignoradas en la práctica, no por limitaciones

jurídicas, sino por la ausencia de voluntad política para renunciar a prerrogativas nacionales en un ámbito considerado de alta sensibilidad¹⁴.

Asimismo, el artículo 31.2 TUE contempla supuestos específicos en los que se permite la toma de decisiones por mayoría cualificada. Estos incluyen, por ejemplo, la ejecución de decisiones previamente adoptadas por el Consejo Europeo, la designación de representantes especiales o la adopción de medidas que desarrollen una estrategia común previamente definida. En todos estos casos se incorpora una cláusula de freno de emergencia, que permite a un Estado oponerse a una decisión si alega “razones vitales y expresadas de política nacional”. En tal caso, el Alto Representante debe buscar una solución que acomode las preocupaciones del Estado afectado y, de no lograrse, la cuestión puede remitirse al Consejo Europeo, que deberá resolver por unanimidad.

La aplicación práctica de estos mecanismos ha sido, sin embargo, residual. La reciente obstaculización sistemática de decisiones comunes por parte de algunos EEMM —en particular Hungría— ha reavivado el debate sobre la necesidad de avanzar hacia una política exterior más operativa y menos vulnerable a bloqueos individuales. En este contexto, la Comisión Europea ha sugerido —por ejemplo, en su Comunicación de 2022 sobre el refuerzo del papel internacional de la UE— una utilización más sistemática de las cláusulas pasarela, especialmente en ámbitos como la adopción de sanciones, la cooperación con socios estratégicos o la respuesta rápida a crisis humanitarias¹⁵.

En suma, aunque el marco jurídico actual ofrece instrumentos para flexibilizar la regla de la unanimidad, estos han sido utilizados con extrema cautela o directamente ignorados. El resultado es una cultura política fuertemente anclada en la lógica del consenso total, que impone una inercia institucional contraria a la agilidad, eficacia y ambición estratégica que exige el contexto internacional contemporáneo. Esta cultura, si bien pretende preservar la unidad, consolida la fragmentación de la acción exterior de la UE y compromete seriamente su capacidad de actuar como un actor diplomático creíble y proactivo.

2. 3. Instrumentos de la PESC: entre la ambición estratégica y los límites operativos

La PESC dota a la UE de un conjunto de instrumentos jurídicos, diplomáticos, financieros y operativos que persiguen la consecución de sus objetivos en el escenario internacional. Estos instrumentos, desarrollados progresivamente a través de las sucesivas reformas de los Tratados, pretenden

¹⁴ EUR-Lex (s.f.), “Cláusulas pasarela”, en <https://bit.ly/3F6EtmP> (Consultado el 12/05/2025).

¹⁵ González Alonso, Luis Norberto (2023), “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 75, pp. 35–68.

ofrecer a la UE un marco de actuación flexible y multiforme, que combine capacidades normativas, diplomáticas y operativas. Sin embargo, la eficacia real de este abanico de herramientas está condicionada por importantes limitaciones políticas, institucionales y estratégicas, que a menudo reducen su impacto o impiden su utilización coherente.

Entre los mecanismos jurídicos más destacados figuran las decisiones del Consejo, reguladas en el artículo 29 del TUE. Estas decisiones, jurídicamente vinculantes, permiten definir tanto las acciones que debe emprender la Unión como las posiciones que ha de adoptar frente a cuestiones geográficas o temáticas concretas. Constituyen, por tanto, el principal instrumento normativo de la PESC, destinado a coordinar la respuesta común de los EEMM y a proyectar una voluntad política unificada.

Junto a las decisiones, el mismo artículo 29 TUE contempla la adopción de posiciones comunes, que expresan el consenso político alcanzado por los EEMM respecto a determinadas regiones (como el Sahel, los Balcanes o Ucrania) o a cuestiones transversales (como los derechos humanos, la no proliferación o la lucha contra el terrorismo). Aunque no siempre tienen efectos jurídicos directos, estas posiciones orientan tanto la diplomacia europea como la actuación de los EEMM en foros multilaterales.

Otro instrumento operativo relevante son las acciones de la Unión, entendidas como intervenciones específicas orientadas a alcanzar objetivos concretos. Estas acciones pueden abarcar desde misiones diplomáticas o de observación electoral, hasta iniciativas técnico-operativas, como la formación de fuerzas de seguridad o la cooperación en materia de gestión de crisis. Aunque el Tratado de Lisboa eliminó la antigua distinción entre “acciones comunes” y “estrategias comunes”, el concepto operativo de acción dotada de medios se mantiene como pilar de la intervención europea¹⁶.

Dentro de estas acciones, la PCSD constituye el componente más estructurado y ambicioso. En su marco, la UE puede desplegar misiones civiles y operaciones militares orientadas a la gestión de crisis, la estabilización de regiones en conflicto, el mantenimiento de la paz o la reconstrucción posbélica. Estas misiones —como EUFOR Althea en Bosnia o EUTM Mali— no se basan en una fuerza permanente europea, sino que dependen de contribuciones voluntarias de los EEMM, coordinadas por el SEAE. Esta dependencia condiciona tanto su alcance como su sostenibilidad en el tiempo.

¹⁶ Malovec, Michal (2023), “La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”, en *Fichas temáticas sobre la UE del Parlamento Europeo*, disponible en: <https://bit.ly/3Swe6K2> (Consultado el 01/05/2025).

También han cobrado especial protagonismo las medidas restrictivas o sanciones, adoptadas conforme a los artículos 29 y 31 TUE¹⁷. Estas medidas se dirigen contra Estados, organizaciones o personas físicas implicadas en violaciones del Derecho internacional, ataques a los derechos humanos o amenazas a la seguridad de la Unión, e incluyen instrumentos como la congelación de activos, los embargos, las restricciones de visado o las limitaciones comerciales. Con más de 40 regímenes de sanciones vigentes, la UE ha desplegado un enfoque normativo de presión internacional que constituye una de sus formas más visibles de “poder blando” coercitivo.

Otro instrumento específico es la designación de Representantes Especiales de la UE (REUE), prevista en el artículo 33 TUE. Estos representantes, nombrados por el Consejo para regiones o temáticas estratégicas, actúan como emisarios políticos de alto nivel encargados de facilitar el diálogo diplomático, reforzar la visibilidad exterior de la Unión y asegurar el seguimiento constante de ciertas crisis o prioridades geopolíticas.

En el plano de la diplomacia estructurada, la UE mantiene diálogos políticos institucionalizados con terceros países, bloques regionales y organizaciones internacionales —como la ONU, la Unión Africana o la ASEAN—. Estos canales permiten combinar la defensa de los valores fundacionales de la Unión (democracia, derechos humanos, Estado de Derecho) con la promoción de intereses estratégicos mediante fórmulas de cooperación adaptativas y multilaterales.

Además, como sujeto de Derecho internacional en virtud del artículo 47 TUE, la UE puede negociar y celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de sus competencias. El artículo 37 TUE habilita específicamente la firma de acuerdos internacionales en materia de PESC, lo que refuerza la capacidad jurídica de la Unión para establecer alianzas estratégicas, participar en compromisos multilaterales o concertar mecanismos de asociación en defensa y seguridad.

Sin embargo, este abanico de instrumentos se enfrenta a importantes límites operativos. En primer lugar, muchos de ellos —especialmente aquellos que implican decisiones estratégicas como el despliegue de misiones o la imposición de sanciones complejas— requieren unanimidad en el Consejo, lo que los hace vulnerables a bloqueos o a compromisos debilitados. En segundo lugar, la financiación de las acciones exteriores, en especial de las operaciones militares, sigue sujeta al principio de “costs lie where they fall”, es decir, al esfuerzo individual de los Estados participantes. Aunque se han desarrollado instrumentos

¹⁷ Véase por ejemplo Huffington Post España (2025), “Bruselas plantea acabar con todas las importaciones de gas ruso en la UE para 2027”, en <https://bit.ly/3EQfDHZ> (Consultado el 01/05/2025).

como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, persisten condicionantes logísticos y políticos que limitan su eficacia.

Por último, la eficacia de los instrumentos disponibles depende críticamente de la coherencia entre la PESC y las políticas exteriores nacionales. Cuando existen agendas paralelas, descoordinación institucional o divergencias en la implementación, el impacto de las decisiones europeas se ve considerablemente mermado. La fragmentación diplomática, incluso en presencia de mecanismos técnicamente adecuados, continúa socavando la consistencia, visibilidad y credibilidad de la acción exterior de la Unión.

En definitiva, si bien el diseño jurídico-institucional de la PESC ha dotado a la UE de una panoplia compleja y ambiciosa de herramientas, su eficacia real no reside tanto en la existencia formal de estos instrumentos como en la capacidad política para utilizarlos de manera coherente, concertada y estratégica. Mientras persistan las tensiones estructurales entre soberanía nacional e integración supranacional, esta potencialidad seguirá siendo una promesa inacabada más que una realidad consolidada.

3. EL CONTRAPESO DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES NACIONALES

La construcción de una política exterior común en el seno de la UE no parte de un espacio institucional vacío, sino que debe desarrollarse sobre la base de políticas exteriores estatales sólidamente consolidadas. A pesar de décadas de integración, los EEMM no han renunciado a su protagonismo diplomático ni a su autonomía estratégica, manteniendo estructuras, prioridades y marcos de actuación exterior propios. Este contrapeso nacional constituye uno de los principales factores de tensión con la PESC, dificultando la articulación de una acción exterior verdaderamente cohesionada y operativa.

3. 1. La persistencia de los intereses nacionales: factores históricos, económicos y estratégicos

Los intereses nacionales de los EEMM, lejos de disolverse en una política común, continúan configurando de forma decisiva la agenda exterior de la Unión. Esta persistencia obedece a una combinación de factores históricos, económicos y estratégicos que moldean de forma diferenciada las percepciones de amenaza, las prioridades geopolíticas y las estrategias de actuación de cada país.

Desde el punto de vista histórico, las trayectorias nacionales desempeñan un papel determinante. Las antiguas potencias coloniales —

como Francia o, hasta su salida, el Reino Unido— conservan vínculos privilegiados con regiones del mundo como África Occidental o el sudeste asiático. Alemania, marcada por una tradición posbélica de restricción militar y diplomacia económica, ha priorizado la contención estratégica y el multilateralismo. Los Estados del Este, con una memoria viva del dominio soviético, adoptan posturas especialmente firmes frente a Rusia¹⁸. Esta diversidad histórica genera marcos narrativos y patrones de comportamiento distintos, que dificultan la convergencia en materia de política exterior.

En cuanto a los intereses económicos, estos constituyen un motor poderoso de las divergencias nacionales. La seguridad energética ha sido fuente constante de conflicto: el caso del gasoducto Nord Stream 2 ejemplifica cómo Alemania ha priorizado la estabilidad del suministro frente a las advertencias de otros socios sobre la dependencia estratégica de Rusia¹⁹. Igualmente, la exposición de determinadas economías —como la alemana o la neerlandesa— al mercado chino condiciona su respuesta ante cuestiones de competencia desleal o derechos humanos²⁰. La política exterior sigue funcionando, en muchos casos, como un instrumento para la protección de intereses económicos nacionales específicos.

Por último, las prioridades estratégicas varían enormemente en función de la geografía, las capacidades y las alianzas tradicionales. Mientras que para los Estados del flanco oriental la seguridad frente a Rusia es prioritaria, para otros como Italia o Grecia, la estabilidad en el Mediterráneo y la gestión migratoria adquieren una centralidad mayor²¹. Esta pluralidad estratégica dificulta la formulación de un “interés europeo” común que sea algo más que una suma mínima de posiciones nacionales.

En consecuencia, la PESC no sustituye las políticas exteriores estatales, sino que convive con ellas en una tensión permanente. En lugar de una diplomacia europea integrada, se observa un patrón de coordinación

¹⁸ Zucconi, Paolo (s.f.), “Same Question, Different Answers”, en *per Concordiam*, disponible en: <https://bit.ly/4jTie36> (Consultado el 10/05/2025).

¹⁹ Sevillano, Elena G. (2022), “Alemania suspende la certificación del polémico gasoducto Nord Stream 2 tras la escalada en Ucrania”, en *El País*, disponible en: <https://bit.ly/3F6zuCD> (Consultado el 01/05/2025).

²⁰ Brinza, Andreea; *et. Al.* (2024), “EU-China relations: state of play, challenges and prospects”, en Parlamento Europeo, disponible en: <https://bit.ly/3GRudiN> (Consultado el 10/05/2025).

²¹ Hylke Dijkstra, H., y Vanhoonacker, S., (2017), “Common Foreign and Security Policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, en <https://bit.ly/4kfhEwf> (Consultado el 10/05/2025).

flexible, donde los intereses nacionales se negocian en Bruselas, pero raramente se diluyen. Esta tensión revela el límite estructural de la integración en política exterior: mientras los Estados mantengan su soberanía sobre las cuestiones clave, la acción común seguirá siendo frágil y dependiente de la voluntad política del momento²².

3. 2. Entre la coordinación formal y la fragmentación efectiva: tensiones entre la PESC y las diplomacias nacionales

La coexistencia entre la PESC y las diplomacias nacionales ha dado lugar a una arquitectura institucional de coordinación compleja pero ambivalente, en la que se superponen mecanismos de alineación y fuentes persistentes de fricción.

a) Mecanismos de coordinación. Los tratados y la práctica institucional han desarrollado herramientas para reforzar la alineación entre la acción exterior de la UE y las agendas diplomáticas estatales. Entre ellas, destacan las más de 140 delegaciones de la UE en terceros países y organizaciones internacionales, gestionadas por el SEAE bajo la autoridad del Alto Representante. Estas delegaciones colaboran con las embajadas nacionales, proporcionando análisis conjuntos y defendiendo posiciones comunes.

Asimismo, los diplomáticos nacionales participan activamente en los órganos preparatorios del Consejo, especialmente en el Comité Político y de Seguridad (COPS), lo que garantiza una vinculación directa entre la toma de decisiones europea y los aparatos diplomáticos nacionales²³. El artículo 24.3 TUE establece una cláusula de lealtad institucional, según la cual los EEMM deben apoyar activamente la PESC y abstenerse de adoptar posiciones que contradigan sus principios y objetivos. Esta previsión refleja una voluntad de convergencia, aunque carece de mecanismos coercitivos.

También se desarrollan consultas políticas periódicas entre el Alto Representante y los EEMM, tanto de forma bilateral como en formato plenario, con el fin de preparar respuestas coordinadas en contextos de crisis o en negociaciones multilaterales.

²² Comunidad de Madrid (2025), “Capítulo 7: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea”, en *Políticas de la Unión Europea*, pp. 107-364.

²³ Parlamento Europeo (2024), “Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PESC: informe anual 2023”, disponible en: <https://bit.ly/4mcSAI7> (Consultado el 12/05/2025).

b) Fuentes de fricción y fragmentación. Pese a estos esfuerzos, la práctica revela una fragmentación efectiva que compromete la coherencia exterior de la Unión. En primer lugar, existe una competencia latente por el liderazgo y la visibilidad, especialmente en escenarios de alto perfil internacional. Las intervenciones bilaterales de líderes nacionales —como las de Emmanuel Macron en el Líbano o las de Olaf Scholz en China— suelen eclipsar la acción del Alto Representante, generando confusión sobre quién habla en nombre de Europa.

En segundo lugar, son frecuentes los mensajes contradictorios entre EEMM o entre estos y las instituciones comunes, lo que dificulta la transmisión de una postura coherente hacia el exterior. La ausencia de una cultura diplomática común se manifiesta en la dispersión comunicativa y en la prevalencia de narrativas nacionales divergentes²⁴.

En tercer lugar, se recurre cada vez más a coaliciones de voluntarios o a acciones unilaterales al margen de la PESC. Aunque estos formatos pueden ofrecer respuestas más rápidas, contribuyen a debilitar la centralidad de las instituciones comunes y refuerzan la imagen de una Europa dividida.

Por último, incluso cuando se alcanzan acuerdos formales, la implementación suele ser desigual. Las sanciones o las misiones exteriores adoptadas por el Consejo pueden encontrar una ejecución dispar entre los EEMM, lo que reduce su eficacia y debilita su legitimidad.

En conjunto, esta dinámica de cooperación formal pero fragmentación práctica revela que la PESC opera menos como una política exterior integrada que como un mecanismo de gestión del disenso diplomático. La regla de la unanimidad, al exigir el acuerdo incluso del Estado más reticente, convierte la política exterior común en una herramienta de mínimos, más reactiva que proactiva, más deliberativa que estratégica²⁵.

3. 3. La coherencia vertical y horizontal en la acción exterior de la UE

La coherencia es un principio esencial para cualquier actor que aspire a desempeñar un papel relevante en la escena internacional. En el caso de

²⁴ Sánchez Barrera, A., “La fragmentación geopolítica de la Unión Europea en la multipolaridad”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 10, n.º 2, (2024), pp. 47-65

²⁵ Rasmussen, S. B. (2011): “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 44, pp. 147-165.

la UE, su compleja arquitectura institucional y la multiplicidad de actores implicados en la formulación y ejecución de su acción exterior convierten la coherencia en un desafío estructural. Esta se analiza habitualmente en dos dimensiones complementarias: la coherencia vertical y la coherencia horizontal.

La coherencia vertical se refiere a la alineación entre las políticas exteriores definidas a nivel de la Unión —principalmente a través de la PESC— y las políticas exteriores nacionales de los EEMM. En un escenario ideal, ambas deberían ser complementarias y reforzarse mutuamente, proyectando una imagen unificada de la UE en el ámbito internacional. Sin embargo, en la práctica, este proceso es bidireccional y está sujeto a tensiones constantes.

Por un lado, la denominada “descarga” se produce cuando las decisiones, normas y orientaciones acordadas a nivel europeo son incorporadas y aplicadas por los EEMM en sus políticas nacionales. Esta influencia puede derivarse de obligaciones legales, de la presión ejercida por otros socios europeos o de procesos de socialización entre diplomáticos y responsables políticos. Por otro lado, la “carga” describe el fenómeno inverso: la capacidad de los EEMM, individualmente o en grupos, para proyectar sus intereses y prioridades nacionales en la formulación de la política exterior de la UE, moldeándola conforme a sus propias agendas.

Las disfunciones en la coherencia vertical se han manifestado de múltiples formas. Entre ellas, destaca la falta de respaldo o la implementación deficiente de las políticas comunes por parte de algunos EEMM, como ocurrió con la misión EUPOL en Afganistán, cuya efectividad se vio limitada por la escasa aportación de personal nacional. Asimismo, las iniciativas diplomáticas bilaterales que contradicen las posiciones comunes de la UE, como la negativa de Grecia a implementar un embargo de grano contra la Unión Soviética en 1980²⁶ o la invitación de Francia al presidente de Zimbabue a una cumbre en 2002²⁷, han puesto

²⁶ En 1980, la CEE planteó sanciones a la URSS tras la invasión de Afganistán, incluido un embargo de grano. Grecia, recién incorporada, rechazó aplicarlo, priorizando sus vínculos con Moscú. Este caso evidenció las dificultades para una política exterior común, véase Comisión Europea (s.f.). Historia de la UE 1980-1989. Disponible en: <https://bit.ly/4dl200g> (Consultado el 01/05/2025).

²⁷ En 2002, Francia invitó a Robert Mugabe a la Cumbre África-Francia, desoyendo las sanciones de la UE a Zimbabue por violaciones de derechos humanos. Este gesto tensó

de relieve las dificultades para mantener una línea exterior cohesionada. Más recientemente, la falta de reconocimiento de Kosovo por parte de cinco EEMM ha condicionado el desarrollo y la eficacia de la misión EULEX²⁸, evidenciando cómo las divergencias internas pueden obstaculizar la acción exterior común.

La coherencia horizontal, por su parte, hace referencia a la consistencia y coordinación entre las distintas áreas de la acción exterior de la UE (PESC, política comercial, desarrollo, ayuda humanitaria, política de vecindad, etc.), así como entre las instituciones europeas que participan en su diseño e implementación. El Tratado de Lisboa, al crear la figura del Alto Representante/Vicepresidente y del SEAE, buscó precisamente reforzar esta dimensión, actuando como elemento integrador de las diversas políticas y actores.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que las tensiones horizontales persisten. Un ejemplo clásico es el conflicto competencial entre el Consejo y la Comisión sobre la suspensión de la ayuda al desarrollo en determinados contextos. Mientras la ayuda a Ruanda²⁹ se suspendió siguiendo procedimientos comunitarios, la medida adoptada en Níger se enmarcó en la PESC³⁰, pese a ser de naturaleza similar, lo que generó disputas sobre la competencia institucional. Asimismo, la relación con China ha puesto de manifiesto cómo la política comercial de la UE y los intereses económicos de varios EEMM pueden entrar en conflicto con los objetivos normativos de la PESC, como se evidenció en la negociación del

la cohesión europea, véase Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores de Francia (s.f.). *Zimbabwe*, disponible en <https://bit.ly/3S1pehX> (Consultado el 01/05/2025).

²⁸ La no participación de cinco EEMM en el reconocimiento de Kosovo (2008) afectó a la misión EULEX, limitando su eficacia. Divergencias legales y de soberanía explican esta fragmentación, véase Sánchez Manzanaro, S., (2019), “Los cinco países de la Unión Europea que no reconocen a Kosovo y por qué”, *Euronews*, en <https://bit.ly/44zM8Vh> (Consultado el 10/05/2025).

²⁹ En 2025, el Parlamento Europeo pidió suspender la ayuda a Ruanda por su apoyo al M23 y restricciones humanitarias. La medida siguió procedimientos comunitarios, véase Parlamento Europeo (2025), “Los eurodiputados quieren suspender el acuerdo UE-Ruanda sobre materias primas críticas”, *Noticias Parlamento Europeo*, disponible en: <https://bit.ly/4me79Li> Consultado el 10/05/2025).

³⁰ Tras el golpe de Estado en Níger (2023), la UE suspendió su cooperación en seguridad bajo la PESC, reabriendo disputas sobre competencias entre Consejo y Comisión, véase La Razón (2023), “La UE suspende su despliegue de seguridad en Níger tras el golpe de Estado”, *La Razón*, disponible en <https://bit.ly/43dIEFk> (Consultado el 10/05/2025).

Acuerdo Integral de Inversiones (CAI) y en la respuesta a las violaciones de derechos humanos en Xinjiang³¹.

La coordinación entre instrumentos también es un reto habitual. La eficacia de una misión de la PCSD puede depender de su articulación con los programas de ayuda al desarrollo o la asistencia técnica gestionados por la Comisión. La fragmentación en la gestión de estos instrumentos puede dar lugar a solapamientos, lagunas o incluso a la transmisión de mensajes contradictorios a los socios internacionales.

No obstante, se han producido avances significativos en la mejora de la coherencia horizontal. La gestión de las sanciones económicas constituye un ámbito donde la cooperación interinstitucional se ha consolidado, permitiendo una implementación más uniforme y efectiva. La creación del SEAE y el papel del Alto Representante han sido pasos relevantes en esta dirección, aunque la diversidad de intereses y la pluralidad de lógicas que coexisten en las distintas políticas exteriores de la UE siguen dificultando la consecución de una coherencia plena.

En definitiva, la coherencia, tanto vertical como horizontal, sigue siendo un objetivo en construcción para la UE. Las limitaciones inherentes a su modelo de gobernanza y las tensiones entre los intereses nacionales y los objetivos comunes hacen de este un desafío persistente, cuya gestión resulta clave para la credibilidad y efectividad de la acción exterior europea.

4. MANIFESTACIONES DE LA FRAGMENTACIÓN: ESTUDIOS DE CASO CRÍTICOS

La fragmentación diplomática de la UE es un fenómeno tangible, visible en su respuesta a crisis internacionales y en su relación con grandes potencias. Los casos concretos muestran cómo las tensiones entre la PESC y las políticas nacionales limitan su capacidad de actuación coherente. A este respecto, la Tabla 1. Comparativa de posiciones nacionales y acción de la PESC en crisis internacionales (2011-2024) ofrece una visión sintética de los niveles de convergencia y las principales manifestaciones de fragmentación en escenarios clave.

³¹ El CAI UE-China (2020) quedó bloqueado en 2021 por el Parlamento Europeo tras las sanciones de Pekín en respuesta a las críticas por Xinjiang, evidenciando las tensiones entre intereses económicos y valores normativos de la UE, véase Comisión Europea (2020), “La UE y China alcanzan un acuerdo de principio sobre inversiones”, disponible en: <https://bit.ly/43eBLUu> (Consultado el 10/05/2025).

| Crisis / Relación Estratégica | Acción de la UE (PESC) | EM 1 (Alemania) | EM 2 (Francia) | EM 3 (Polonia/Bálticos/Italia) | Nivel de Convergencia / Divergencia | Manifestación de Fragmentación |
|---|---|---|--|---|-------------------------------------|---|
| Crisis de Libia (2011) | Apoyo a la Res. 1973 CSNU; sanciones; misión EUFOR limitada | Abstención en CSNU; no intervención militar | Liderazgo en intervención militar | Italia: reticencia inicial, luego apoyo logístico | Alta | Actuación al margen de la UE; incapacidad de respuesta militar común |
| Guerra en Siria (post-2011) | Sanciones a Assad; ayuda humanitaria; apoyo a Resolución 2254 | Firme contra Assad; no intervención | Firme contra Assad; apoyo a oposición; intervención limitada | Italia: pragmatismo; Bálticos poco implicados | Media-Alta | Divergencia en enfoques diplomáticos y militares |
| Guerra en Ucrania (post-2022) | Sanciones sin precedentes; apoyo financiero y militar | Retraso inicial; luego liderazgo en sanciones | Apoyo firme y activo en defensa | Polonia/Bálticos: apoyo total; Hungría: oposición parcial | Alta con fisuras | Unidad inicial con fracturas por dependencia energética y vetos |
| Política hacia China | Socio, competidor, rival sistémico; sanciones por DDHH | Foco en intereses económicos; apoyo al CAI | Crítica a DDHH; escepticismo sobre CAI | Lituania desafía a China; Italia: vaivén en BRI | Media | Tensión entre economía y valores; divergencias sobre estrategia común |
| Política hacia Rusia (Nord Stream 2) | Sanciones; diálogo limitado | Defensa del proyecto hasta 2022 | Crítica a Nord Stream 2; línea dura | Polonia/Bálticos: oposición frontal | Alta | Conflicto de intereses energéticos y percepciones de amenaza |
| Acuerdo Nuclear con Irán (JCPOA) | Defensa del JCPOA; creación de INSTEX | Liderazgo en E3; defensa del acuerdo | Igual que Alemania | Otros: apoyo general, poca influencia | Alta (entre E3), limitada con otros | Unidad retórica, pero sin capacidad de contrarrestar EEUU |

Fuente: Elaboración propia a partir de informes del European External Action Service, European Parliament Research Service, European Council Conclusions y literatura académica especializada.

4. 1. Respuestas a crisis internacionales: Libia, Siria y Ucrania

La fragmentación de la acción exterior de la UE se hace especialmente visible en la gestión de crisis internacionales. Aunque la PESC proporciona un marco común, las respuestas a situaciones como la intervención en Libia, la guerra en Siria o la invasión de Ucrania han evidenciado cómo los intereses nacionales de los EEMM prevalecen a menudo sobre la coherencia europea.

El caso de Libia en 2011 ilustró de forma paradigmática esta dificultad para articular una respuesta militar unificada. Mientras Francia y el Reino Unido lideraron la intervención armada bajo la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, Alemania se abstuvo y rechazó cualquier implicación directa. Italia, por su parte, mantuvo una posición ambivalente, condicionada por sus intereses energéticos y vínculos históricos, ofreciendo finalmente apoyo logístico sin implicación operativa significativa. Las instituciones de la UE, incluida la Alta Representante, desempeñaron un papel marginal, limitándose a la imposición de sanciones y al lanzamiento de una misión humanitaria de alcance reducido (EUFOR Libya). La intervención se articuló, en última instancia, en el marco de la OTAN y de coaliciones ad hoc, reflejando la incapacidad de

la UE para proyectar una acción exterior cohesionada en cuestiones de seguridad³².

En el caso sirio, iniciado también en 2011, la fragmentación se manifestó en una parálisis diplomática sostenida. Aunque la UE condenó desde el principio la represión del régimen de Bashar al-Assad, adoptando sanciones económicas y proporcionando ayuda humanitaria, las divergencias entre EEMM impidieron definir una estrategia política robusta. Francia se mostró partidaria de una línea dura, incluyendo apoyo a la oposición armada y opciones de intervención limitada, mientras Alemania apostó por una solución política y evitó cualquier implicación militar directa. Italia, al igual que otros Estados, adoptó un enfoque más pragmático, aceptando la necesidad de dialogar con actores en el terreno, incluido el propio Assad³³. La crisis de refugiados de 2015 acentuó estas divisiones, desviando el foco de la acción exterior hacia la gestión de sus consecuencias humanitarias y migratorias. Formatos alternativos, como el proceso de Astaná liderado por Rusia, Turquía e Irán, desplazaron a la UE de cualquier protagonismo diplomático real³⁴.

Frente a estas experiencias de fragmentación, la guerra en Ucrania a partir de 2022 representó un punto de inflexión. La agresión rusa activó una respuesta europea rápida y coordinada, con la adopción de paquetes de sanciones sin precedentes, el apoyo financiero y militar a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y la concesión del estatus de

³² En 2011, la intervención internacional en Libia se articuló bajo la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU. Francia y Reino Unido lideraron la operación militar, mientras Alemania se abstuvo y la UE solo participó con sanciones y la misión humanitaria EUFOR Libya, véase Consejo de la Unión Europea, “Medidas restrictivas de la UE en vista de la situación en Libia”, en <https://bit.ly/3ZavQhW> (Consultado el 12/05/2025)

³³ La respuesta de la UE al conflicto sirio evidenció una profunda fragmentación. Pese a las sanciones y la ayuda humanitaria, las divisiones entre EEMM impidieron una estrategia común. En 2025, la caída del régimen de Bashar al-Assad reactivó la implicación europea con una ayuda adicional de 2.500 millones de euros y la posibilidad de levantar sanciones, pero las divergencias sobre el reconocimiento del nuevo liderazgo y los riesgos de seguridad confirmaron la persistencia de estas limitaciones, véase Jones, Mared Gwyn (2025), “La UE aumenta la ayuda financiera a Siria, pero la esperanza pende de un hilo”, *Euronews*, en <https://bit.ly/3FbjIGA> (Consultado el 12/05/2025).

³⁴ El proceso de Astaná, liderado por Rusia, Turquía e Irán, desplazó a la UE de las negociaciones diplomáticas sobre Siria, reflejando la pérdida de protagonismo europeo en la gestión del conflicto, véase Servicio Europeo de Acción Exterior, “Siria: Declaración del Alto Representante en nombre de la UE sobre la reciente ola de violencia”, en <https://bit.ly/3RYfaGB> (Consultado el 12/05/2025).

país candidato a la adhesión. Esta cohesión inicial se vio impulsada por la percepción de una amenaza directa e inminente a la seguridad europea, especialmente para los Estados del flanco oriental³⁵.

No obstante, con el paso de los meses, comenzaron a aflorar las tensiones subyacentes. Las dependencias energéticas de Alemania, Italia y otros Estados condicionaron la aplicación de medidas más restrictivas en el sector energético, obligando a negociar exenciones y periodos transitorios. Hungría, por su parte, utilizó reiteradamente su poder de veto para ralentizar la adopción de nuevas sanciones o paquetes de ayuda, evidenciando que, a pesar del consenso general, la fragmentación persiste en la fase de implementación. Asimismo, las divergencias sobre el alcance y la naturaleza del apoyo militar, así como las visiones discrepantes sobre los objetivos finales del conflicto, reflejan que la unidad europea en materia de política exterior sigue siendo contingente y frágil³⁶.

En suma, el análisis de estas tres crisis muestra que la fragmentación de la acción exterior de la UE no es uniforme. La naturaleza de la crisis, el tipo de respuesta requerida (militar, diplomática, humanitaria) y el grado de amenaza percibida por los EEMM son factores determinantes en la capacidad de la UE para actuar de manera coherente. Si bien la respuesta a la invasión de Ucrania ha demostrado que la cohesión es posible ante amenazas existenciales, las limitaciones estructurales de la PESC y la primacía de los intereses nacionales siguen siendo obstáculos recurrentes para una acción exterior verdaderamente común.

4. 2. Relaciones con potencias globales: China, Rusia y Estados Unidos

Las relaciones de la UE con las grandes potencias globales —China, Rusia y Estados Unidos— constituyen un terreno especialmente propicio para observar las tensiones entre la ambición de una política exterior

³⁵ La invasión rusa de Ucrania en 2022 activó una respuesta coordinada de la UE, con sanciones sin precedentes y apoyo militar a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, evidenciando que la cohesión es posible ante amenazas existenciales, véase: Consejo de la Unión Europea (2022), “EU response to Russia’s invasion of Ukraine”, disponible en: <https://bit.ly/4df5Ebf> (Consultado el 12/05/2025).

³⁶ Las tensiones internas en la UE afloraron con las medidas energéticas contra Rusia: Alemania e Italia negociaron exenciones, mientras Hungría bloqueó repetidamente nuevas sanciones y paquetes de ayuda, revelando la persistencia de la fragmentación en la fase de implementación, véase Comisión Europea, “REPowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición ecológica”, en <https://bit.ly/44vH3NC> (Consultado el 12/05/2025).

común y la persistencia de los intereses nacionales. Estas interacciones ponen de manifiesto cómo la fragmentación diplomática europea se intensifica en contextos donde confluyen valores, intereses económicos y percepciones de seguridad divergentes.

La relación con China es un ejemplo paradigmático de esta tensión. Definida oficialmente por la UE como un socio cooperador, un competidor económico y un rival sistémico, esta triple caracterización refleja las dificultades para articular una política unificada. Alemania, con fuertes lazos comerciales e industriales con el mercado chino, ha priorizado tradicionalmente la cooperación económica, adoptando posturas más prudentes en cuestiones como los derechos humanos en Xinjiang o la represión en Hong Kong. Por el contrario, Francia y el Parlamento Europeo han impulsado posiciones más críticas, defendiendo una mayor firmeza frente a las vulneraciones de derechos y las prácticas comerciales desleales. Episodios como la negociación del CAI o la respuesta a la coerción económica sufrida por Lituania han evidenciado estas divergencias. La falta de una estrategia europea coherente y la tentación de acuerdos bilaterales por parte de algunos Estados han facilitado que China aplique tácticas de división, explotando las fracturas internas de la UE³⁷.

En el caso de Rusia, la fragmentación ha estado condicionada por factores energéticos y geopolíticos de larga data. Proyectos como Nord Stream 2 ilustraron cómo los intereses nacionales, en este caso de Alemania y su sector energético, chocaron frontalmente con las preocupaciones de seguridad de otros EEMM como Polonia y los países bálticos. Mientras Berlín defendió el gasoducto como un proyecto económico hasta la invasión de Ucrania en 2022, los Estados del flanco oriental lo percibieron como una herramienta geopolítica al servicio del Kremlin. Estas diferencias dificultaron la adopción de sanciones eficaces tras la anexión de Crimea en 2014 y lastraron la elaboración de una

³⁷ La UE caracteriza su relación con China como una combinación de socio cooperador, competidor económico y rival sistémico, reflejando la complejidad de sus interacciones bilaterales. Esta triple definición fue formalizada en la Comunicación Conjunta de 2019 titulada “Una perspectiva estratégica”, véase UE (2019), “UE-China – Una perspectiva estratégica”, Comunicación Conjunta ÚNETE(2019) 5 final, Estrasburgo, 12 de marzo de 2019.

estrategia energética común, obligando a la UE a actuar con un grado de fragmentación que restó efectividad a sus medidas disuasorias³⁸.

La relación con Estados Unidos, especialmente durante la presidencia de Donald Trump (2017-2021), puso a prueba la cohesión europea en temas clave como la seguridad, el comercio y la política de alianzas. La retirada unilateral de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán (JCPOA) en 2018³⁹, pese a la oposición del E3 (Francia, Alemania, Reino Unido), evidenció las limitaciones de la UE para contrarrestar la presión estadounidense, incluso en cuestiones donde existía un consenso europeo amplio. La creación del mecanismo INSTEX para facilitar el comercio con Irán tuvo un impacto limitado, reflejando la dificultad de traducir la voluntad política en capacidad de acción real. En paralelo, los aranceles impuestos por Trump a productos europeos y las críticas a la OTAN alimentaron el debate sobre la necesidad de una mayor autonomía estratégica para la UE. Sin embargo, esta idea fue interpretada de forma divergente entre los EEMM: mientras Francia la concebía como un paso hacia una Europa más soberana en materia de defensa, los países del este europeo temían que pudiera debilitar el vínculo transatlántico, considerado esencial para su seguridad⁴⁰.

Estos tres casos muestran que la fragmentación de la acción exterior de la UE es especialmente acusada cuando se enfrenta a potencias globales con las que mantiene relaciones económicas, políticas y de seguridad complejas. Las tensiones entre valores y pragmatismo, entre intereses nacionales y objetivos comunes, limitan la capacidad de la UE para hablar con una sola voz y actuar con coherencia en la escena internacional. Esta fragmentación, además de restar eficacia a la PESC, mina la credibilidad

³⁸ El 17 de marzo de 2014, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE condenó firmemente el referéndum celebrado en Crimea, calificándolo de ilegal, y adoptó medidas restrictivas contra 21 funcionarios responsables de acciones que amenazan la integridad territorial de Ucrania, véase: Consejo de la UE, “Consejo de Asuntos Exteriores, 17/03/2014”, en <https://bit.ly/3GQLMQh> (Consultado el 10/05/2025).

³⁹ Véase Tovar Ruiz, J., (2018). “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º120, pp.259–284.

⁴⁰ Durante la presidencia de Donald Trump (2017-2021), la UE afrontó desafíos en su relación con Estados Unidos, como la retirada unilateral del Acuerdo Nuclear con Irán en 2018 y la imposición de aranceles a productos europeos, lo que impulsó el debate sobre la autonomía estratégica europea. Estas tensiones llevaron a la UE a desarrollar instrumentos como el estatuto de bloqueo y mecanismos de defensa comercial para proteger sus intereses, véase Comisión Europea, “Trade relations with the United States”, en <https://bit.ly/3SygaBj> (Consultado el 10/05/2025).

de la Unión como actor global y refuerza la percepción de una Europa dividida y dependiente de las dinámicas de poder de terceros.

5. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA “ACTORNESS” DE LA UE Y PROPUESTAS PARA UNA MAYOR COHERENCIA

La capacidad de la UE para actuar como un actor internacional influyente y coherente —su *actorness*— se encuentra profundamente condicionada por la fragmentación diplomática inherente a su política exterior. Aunque la UE ha avanzado en su proyección internacional, su autoridad efectiva, autonomía decisoria, cohesión interna y reconocimiento global siguen estando lastrados por la primacía de los intereses nacionales de los EEMM.

La autoridad formal que confieren los Tratados resulta mitigada por la dependencia de los Estados para adoptar decisiones sustantivas, especialmente en materias sensibles como la seguridad y la defensa. La autonomía de la Unión, lejos de ser plena, queda subordinada a una negociación constante entre veintisiete soberanías, lo que se traduce en bloqueos y dilaciones recurrentes. Esta falta de cohesión interna es la dimensión donde la fragmentación se manifiesta con mayor claridad, como han demostrado las respuestas dispares de la UE ante las crisis de Libia, Siria o las relaciones con potencias globales como China y Rusia.

Pese a su innegable presencia económica y regulatoria, la imagen de la UE como actor político de primer orden sigue siendo contestada. La percepción externa de una Unión fragmentada debilita su capacidad de influencia y facilita estrategias de “divide y vencerás” por parte de otros actores internacionales.

A este reto se suma la tensión entre la dimensión normativa de la UE y las dinámicas de *realpolitik*. La teoría de la Unión como Normative Power Europe sostiene que su principal fuente de influencia reside en la promoción de valores como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Sin embargo, esta aspiración se enfrenta a las contradicciones entre la retórica normativa y los intereses geopolíticos y económicos de sus EEMM⁴¹. Casos como la política hacia China, donde

⁴¹ Esta tensión entre la proyección normativa de la UE y las dinámicas de poder se observa no solo en su acción exterior, sino también en la salvaguarda interna de sus propios valores. Como ha señalado Martín Arribas, las instituciones europeas encuentran serias dificultades para hacer frente a las vulneraciones del Estado de derecho por parte de algunos EEMM, lo que pone de manifiesto las limitaciones prácticas de la UE para actuar

los intereses comerciales a menudo prevalecen sobre las consideraciones de derechos humanos, evidencian la fragilidad de esta proyección normativa.

La fragmentación actúa así como un obstáculo estructural para una acción exterior coherente y eficaz. A pesar de los esfuerzos por reforzar la PESC, la UE sigue operando bajo una lógica intergubernamental que limita su capacidad para actuar como un actor unitario en la escena internacional.

En respuesta a esta situación, el debate sobre la necesidad de reformas es constante. Entre las propuestas más relevantes figuran la ampliación del voto por mayoría cualificada en ámbitos clave de la PESC, la creación de mecanismos de salvaguarda que protejan los intereses vitales de los Estados más reacios, y el fortalecimiento del Alto Representante y del SEAE mediante mayores recursos y competencias. Asimismo, se aboga por fomentar una cultura estratégica europea compartida, que facilite la convergencia de percepciones y objetivos entre los EEMM⁴².

Más allá de las reformas institucionales, resulta esencial una gestión pragmática de la diversidad interna. Las fórmulas de cooperación flexible y geometría variable permitirían avanzar en aquellos ámbitos donde exista una masa crítica de consenso, sin imponer un supranacionalismo inalcanzable en el corto plazo.

La evolución de la política exterior de la UE no puede desligarse del contexto internacional, marcado por la emergencia de un orden multipolar, la crisis del multilateralismo y la intensificación de la competencia geopolítica. Si bien estos desafíos son considerables, también se abren oportunidades estratégicas en áreas donde la UE tiene un potencial de liderazgo: la transición verde, la regulación digital, o la promoción de un comercio internacional sostenible.

como un verdadero “poder normativo” incluso dentro de su propio espacio, véase Martín Arribas, Juan José (2022), “Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 80, pp. 1-38.

⁴² El Parlamento Europeo ha subrayado la necesidad de avanzar hacia la votación por mayoría cualificada en ámbitos clave de la PESC, excluyendo las decisiones militares o de defensa, para superar bloqueos y mejorar la eficacia de la acción exterior de la Unión. Asimismo, ha instado a reforzar las capacidades del Alto Representante y del SEAE mediante recursos financieros y humanos adecuados, y ha destacado la importancia de fomentar una cultura estratégica europea compartida que facilite la convergencia de percepciones y objetivos entre los EEMM, véase Parlamento Europeo, (2024) “Resolución sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2023”, en <https://bit.ly/44BHw0W> (Consultado el 10/05/2025).

Para que la UE pueda actuar de manera más coherente y efectiva, es necesario definir prioridades estratégicas claras, fomentar la convergencia de intereses mediante el diálogo entre Estados, potenciar la flexibilidad en la acción exterior y mejorar la coordinación entre sus distintos instrumentos. También resulta imprescindible desarrollar una comunicación estratégica más eficaz y dotarse de capacidades propias de análisis e inteligencia que refuercen su autonomía estratégica.

En definitiva, la superación de la fragmentación no pasa necesariamente por una integración institucional radical, sino por una gestión inteligente y pragmática de la diversidad inherente a la UE. Solo así podrá aspirar a ser un actor internacional creíble y eficaz en un entorno global cada vez más competitivo.

CONCLUSIONES

El presente estudio ha examinado en profundidad la compleja naturaleza de la UE como actor diplomático, concluyendo que la fragmentación es una característica inherente y definitoria de su acción exterior. Esta fragmentación emana de la tensión estructural entre las aspiraciones de una PESC unificada y la persistente primacía de las políticas exteriores y los intereses soberanos de sus EEMM. A lo largo del análisis, se ha evidenciado cómo este fenómeno se manifiesta en múltiples dimensiones: desde la dificultad para forjar consensos y definir intereses europeos comunes, hasta la inconsistencia en la acción y la infrutilización de los mecanismos de flexibilidad previstos en los Tratados.

El marco institucional de la PESC, a pesar de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa con el objetivo de dotar a la UE de mayor coherencia y visibilidad (a través de figuras como el Alto Representante y el SEAE), conserva en su núcleo la regla de la unanimidad para las decisiones más trascendentales. Este diseño institucional, que refleja la preferencia de los EEMM por mantener el control sobre un área tan sensible como la política exterior, perpetúa las condiciones para la fragmentación. Las políticas exteriores nacionales, impulsadas por factores históricos, económicos y estratégicos divergentes, continúan siendo el principal referente para muchas capitales, limitando el alcance y

la ambición de la PESC y generando frecuentes fricciones en términos de coherencia vertical y horizontal.

Las causas de esta fragmentación son multifactoriales, incluyendo la diversidad de intereses nacionales, las limitaciones institucionales de la PESC, el legado histórico de la integración europea y el impacto de un entorno internacional cada vez más competitivo y volátil. Los estudios de caso analizados –desde la respuesta a crisis en Libia, Siria y Ucrania, hasta las relaciones con potencias globales como China, Rusia y Estados Unidos– han ilustrado de manera elocuente cómo estas dinámicas se traducen en una capacidad de actuación a menudo limitada, reactiva y por debajo del potencial que cabría esperar de un actor del peso económico de la UE. La “actorness” de la Unión, por tanto, se ve significativamente cuestionada, especialmente en su dimensión de cohesión y autonomía, lo que a su vez afecta su credibilidad y reconocimiento como actor político y de seguridad de primer orden en la escena mundial. Incluso su aspiración a ser una “Potencia Normativa” se ve comprometida por las inconsistencias y la primacía ocasional de intereses pragmáticos sobre la promoción de valores.

La UE se enfrenta a un dilema persistente en su política exterior: la tensión entre la soberanía nacional celosamente guardada por sus EEMM y la necesidad de una eficacia colectiva para abordar los desafíos de un mundo complejo e interdependiente. Eliminar por completo la fragmentación diplomática parece una tarea hercúlea, y quizás incluso indeseable si implicara silenciar la diversidad de perspectivas que enriquece el proyecto europeo. La pluralidad democrática de la UE se refleja también en sus diferentes enfoques de política exterior.

No obstante, la cuestión crucial no es tanto si la UE puede erradicar toda forma de fragmentación, sino si puede gestionarla de manera que le permita actuar con una coherencia y efectividad suficientes en aquellos asuntos donde un interés europeo colectivo es claramente identificable y su defensa resulta primordial. Las propuestas de reforma institucional, como la extensión del Voto por Mayoría Cualificada o la creación de un Consejo de Seguridad Europeo, son relevantes, pero su impacto dependerá de una voluntad política más profunda de los EEMM para compartir soberanía y asumir riesgos y costes de manera solidaria. La “autonomía estratégica” seguirá siendo una consigna vacía si no se sustenta en una “solidaridad estratégica” interna.

Las perspectivas de evolución de la política exterior de la UE son inciertas. El actual entorno geopolítico, marcado por la guerra en Ucrania

y una creciente competición entre grandes potencias, podría actuar como un catalizador para una mayor cohesión, como se observó en la respuesta inicial a la invasión rusa. Sin embargo, también podría exacerbar las divisiones internas si los EEMM perciben que sus intereses vitales divergen o se ven amenazados de forma asimétrica. Es posible que el futuro de la PESC no radique en una integración lineal hacia un modelo supranacional clásico, sino en formas más flexibles y pragmáticas de “integración diferenciada”, donde grupos de EEMM (“coaliciones de vanguardia”) puedan avanzar en áreas específicas, permitiendo una acción más decidida por parte de algunos, aunque ello implique reconocer formalmente los límites de una política exterior verdaderamente “común” a veintisiete.

En última instancia, la capacidad de la UE para superar, o al menos gestionar satisfactoriamente, su fragmentación diplomática determinará no solo su relevancia como actor global en el siglo XXI, sino también su capacidad para defender los intereses y valores de sus ciudadanos en un mundo cada vez más desafiante. La fragmentación no es solo un “fallo” del sistema; es un reflejo de la propia naturaleza de la UE como una entidad política *sui generis*, un proyecto en constante negociación entre la unidad y la diversidad. El desafío reside en encontrar el equilibrio dinámico que permita a esa diversidad no ser una fuente de parálisis, sino una fortaleza gestionada para una acción exterior más efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Ben Rosamond (2005), “Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, pp. 463–478.

Brinza, Andreea; et. Al. (2024), “EU-China relations: state of play, challenges and prospects”, en *Parlamento Europeo*, disponible en: <https://bit.ly/3GRudiN>.

Comisión Europea (2020), “La UE y China alcanzan un acuerdo de principio sobre inversiones”, disponible en: <https://bit.ly/43eBLUu>.

Comisión Europea (s.f.). *Historia de la UE 1980-1989*. Disponible en: <https://bit.ly/4dl200g>.

Comisión Europea, “REPowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición ecológica”, en <https://bit.ly/44vH3NC>.

Comisión Europea, “Trade relations with the United States”, en <https://bit.ly/3SygaBj>.

Comunidad de Madrid (2025), “Capítulo 7: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea”, en *Políticas de la Unión Europea*, pp. 107-364.

Consejo de la UE, “Consejo de Asuntos Exteriores, 17/03/2014”, en <https://bit.ly/3GQLMQh>.

Consejo de la Unión Europea (2022), “EU response to Russia’s invasion of Ukraine”, disponible en: <https://bit.ly/4df5EbF>.

Consejo de la Unión Europea, “Medidas restrictivas de la UE en vista de la situación en Libia”, en <https://bit.ly/3ZavQhW>.

Costa, Olivier, et al. (2024), “EU Foreign Policy and the Fragmentation of the International Order: A Framework for Analysis”, en O. Costa (ed.), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, Palgrave MacMillan, disponible en <https://bit.ly/4diJXHS>.

Etienne Reussner (2017), *The Rise of an Emerging Diplomatic Actor? Assessing the Role of the EU Delegation to the African Union*, *EU Diplomacy Paper 13/2017*, College of Europe, Bruges.

EUR-Lex (s.f.), “Cláusulas pasarela”, en <https://bit.ly/3F6EtmP>.

EUR-Lex (s.f.). “Política exterior y de seguridad común (PESC)”. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://bit.ly/3SEDY6x>.

Gil-Robles y Gil-Delgado, José M.^a (2008), “El Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional de la Unión Europea”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 75, pp. 9–38.

- González Alonso, Luis Norberto (2023), “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 75, pp. 35–68.
- Huffington Post España (2025), “Bruselas plantea acabar con todas las importaciones de gas ruso en la UE para 2027”, en <https://bit.ly/3EQfDHZ>.
- Hylke Dijkstra, H., y Vanhoonacker, S., (2017), “Common Foreign and Security Policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, en <https://bit.ly/4kfhEwf>.
- Jones, Mared Gwyn (2025), “La UE aumenta la ayuda financiera a Siria, pero la esperanza pende de un hilo”, *Euronews*, en <https://bit.ly/3FbjIGA>.
- La Razón (2023), “La UE suspende su despliegue de seguridad en Níger tras el golpe de Estado”, *La Razón*, disponible en <https://bit.ly/43dIEFk>.
- Malovec, Michal (2023), “La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”, en *Fichas temáticas sobre la UE del Parlamento Europeo*, disponible en: <https://bit.ly/3Swe6K2>.
- Mariscal, Nicolás (2017). “La Unión Europea en la gobernanza global”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 56, pp. 181-204.
- Martín Arribas, Juan José (2022), “Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 80, pp. 1-38.
- Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores de Francia (s.f.). *Zimbabwe*, disponible en <https://bit.ly/3S1pehX>.
- Montobbio, Manuel (2014), “La paradoja de la influencia y la actoría internacional de la UE en el ámbito multilateral”, *El País*.
- Núñez Villaverde, Jesús A. (2023), “Unión Europea: de la unanimidad a la mayoría cualificada en el marco de la PESC”, en *Real Instituto Elcano*, disponible en: <https://bit.ly/43s7tyO>.

Parlamento Europeo (2024), “Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PESC: informe anual 2023”, disponible en: <https://bit.ly/4mcSAI7>.

Parlamento Europeo (2025), “Los eurodiputados quieren suspender el acuerdo UE-Ruanda sobre materias primas críticas”, *Noticias Parlamento Europeo*, disponible en: <https://bit.ly/4me79Li>.

Parlamento Europeo, (2024) “Resolución sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2023”, en <https://bit.ly/44BHw0W>.

Rasmussen, S. B. (2011): “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 44, pp. 147-165.

Sánchez Barrera, A., “La fragmentación geopolítica de la Unión Europea en la multipolaridad”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 10, n.º 2, (2024), pp. 47-65.

Sánchez Manzanaro, S., (2019), “Los cinco países de la Unión Europea que no reconocen a Kosovo y por qué”, *Euronews*, en <https://bit.ly/44zM8Vh>.

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (2025), “Política exterior y de seguridad común (PESC)”, en <https://bit.ly/4kkQvrV>.

Servicio Europeo de Acción Exterior, “Siria: Declaración del Alto Representante en nombre de la UE sobre la reciente ola de violencia”, en <https://bit.ly/3RYfaGB>.

Sevillano, Elena G. (2022), “Alemania suspende la certificación del polémico gasoducto Nord Stream 2 tras la escalada en Ucrania”, en *El País*, disponible en: <https://bit.ly/>.

Tortosa Garrigós, María Amparo (2013), “Origen y evolución de la PESC, el contexto actual”, *Revista de Derecho y Relaciones Internacionales*, n.º 25, pp. 45-60.

- Tovar Ruiz, J., (2018). “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º120, pp.259–284.
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, DOUE C 202 de 7.6.2016), art. 47.
- UE (2019), “UE-China – Una perspectiva estratégica”, Comunicación Conjunta ÚNETE(2019) 5 final, Estrasburgo, 12 de marzo de 2019.
- Unión Europea (s.f.), “Política exterior y de seguridad común (PESC)”, EUR-Lex, disponible en <https://bit.ly/3SyxQgc>.
- Unión Europea (s.f.). “Actuación de la UE: política exterior y seguridad”, disponible en: <https://bit.ly/3F0XGGG>.
- Zucconi, Paolo (s.f.), “Same Question, Different Answers”, en per Concordiam, disponible en: <https://bit.ly/4jTie36>.