



VNIVERSITAT
E VALÈNCIA [©]
Facultat de Dret

TEMA 10. LA POLÍTICA EXTERIOR I DE SEGURETAT COMUNA

1. Aspectes generals de la política exterior i de seguretat comuna.
2. La política comuna de seguretat i defensa.



Aquesta obra està protegida amb una Llicència Creative Commons Reconeixement - No Comercial - Sense obra derivada



Cofinançat per
la Unió Europea

1. Aspectes generals de la Política Exterior i de Seguretat Comuna

1.1. Origen i evolució de la Política Exterior i de Seguretat Comuna fins al Tractat de Lisboa

- Desenvolupament PESC: posterior al d'altres àrees d'acció exterior.
 - Origen: anys 70 (cooperació en matèria de política exterior –cooperació política europea CPoE) com un règim de cooperació entre els estats al marge del marc comunitari.
 - Institucionalització: AUE (1986).
 - Fi de Guerra Freda i desintegració URSS: manques CPoE i creació PESC.
 - Tractat Maastricht: noves polítiques i formes de cooperació. Nou pilar al costat del pilar comunitari (al marge dels seus mecanismes) de caràcter intergovernamental i regla unanimitat.
 - Tractat d'Amsterdam: missions humanitàries i de gestió de crisis (seguretat UE) i creació AR (representació UE en el marc de la PESC). Possibilitat majoria qualificada i tècnica de l'abstenció constructiva.
 - Tractat de Niça: capacitat operativa pròpia (fi UEO). Reformes per a facilitar desenvolupament de PCSD.

1.2. La regulació de la Política Exterior i de Seguretat Comuna després del Tractat de Lisboa

- Tractat de Lisboa: marc únic per al conjunt de la política exterior, sense alterar competències UE en l'àrea PESC (escapa categorització de l'art. 2 TFUE).
 - Característiques art. 24.1 TUE: exclusió actes legislatius UE i de competència TJUE.
- a) Exclusió d'actes legislatius: els actes propis de la Política Exterior i de Seguretat Comuna
- Art. 24 i 31 TUE, i Declaració núm. 41 annexa a l'Acta Final de la CIG Tractat de Lisboa: exclusió
- Instruments: art. 25 TUE: orientacions generals, adopció de decisions i enfortiment de cooperació entre els estats.
 - Orientacions generals: aplicades per decisions del Consell adoptades en virtut art. 26 TUE.
 - Decisions de la PESC (supressió de categories anteriors): es distingeixen tres modalitats en funció de l'objecte:
 - ❖ Les que estableixen accions a realitzar per la UE (art. 28 TUE).
 - ❖ Les que estableixen posicions a adoptar per la UE (art. 29 TUE).
 - ❖ Les que estableixen la manera d'executar qualsevol de les dues anteriors.

b) L'adopció de les decisions de la Política Exterior i de Seguretat Comuna: la unanimitat i les seues excepcions

- Caràcter intergovernamental: art. 31 TUE: règim marcat per la unanimitat (regla general).
 - Suavitzada: “abstenció constructiva”: abstenció i declaració d'un estat membre que permet adoptar la decisió PESC. L'Estat declarant quedarà eximit d'aplicar-la (solidaritat mútua i evitar comportament obstaculitzador) i la decisió serà vinculant per a la UE. Limitació (no s'adoptarà decisió): abstenció constructiva d'estats que representen 1/3 dels estats membres i la població constituïra 1/3 de la població UE.
 - Regla de majoria qualificada: 4 supòsits previstos en l'art. 31.2 TFUE (el Consell Europeu pot ampliar-los per decisió PESC presa per unanimitat) sempre que els estats no manifesten intenció d'oposició per motius “vitals i explícits de la política nacional” (no s'efectuarà votació i AR conciliarà una solució. Si no s'aconsegueix, el Consell podrà –per majoria qualificada– remetre l'assumpte al Consell Europeu –per unanimitat decisió PESC). Limitació: decisió PESC amb repercussions militars o defensa.

c) L'exclusió de la competència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en matèria de Política Exterior i de Seguretat Comuna

- Exclusió general amb dues excepcions: art. 24.1 TUE i art. 275 TFUE:

- Respecte del principi de separació de l'exercici de les competències en matèria PESC i restants competències acció exterior (art. 40 TUE): l'execució PESC no pot afectar l'aplicació dels procediments i l'abast de les competències institucions UE en les restants àrees d'acció exterior (també en el sentit invers).
- Competències TJUE respecte a la protecció de drets humans en el terreny aplicació PESC (mesures restrictives contra persones físiques o jurídiques-revisió legalitat decisions PESC adoptades).

1.3. Els principis, els objectius i les obligacions de la Política Exterior i de Seguretat Comuna

- Abans Lisboa: conjunt d'objectius específics en matèria PESC.
- Lisboa: modificació-conjunt de principis i objectius per al conjunt de l'acció exterior i PESC.
 - Principis (art. 21.1 TUE): en relació amb PESC, el "respecte als principis Carta ONU i del DI" relleu particular-creixent importància del multilateralisme.
 - Objectius (art. 21.2 TUE):
 - ❖ guarden relació amb PESC-altres àrees i altres ocupen un lloc central en la PESC (mantenir la pau, prevenir els conflictes i enfortir la seguretat internacional).
 - ❖ cap. 2, títol V TUE: disposicions referides a la PESC i obligacions generals en la matèria:

- Fonaments PESC (metes a aconseguir): solidaritat política mútua; identificació d'assumpes d'interès general; convergència actuació dels estats membres.
- Obligacions generals (art. 24.3 TUE): donar suport i respectar PESC (lleialtat i solidaritat mútua); treballar de manera conjunta per avançar en la satisfacció de l'objectiu; i abstenir-se d'acció contrària que pugui obstaculitzar-ne l'eficàcia.
- Obligacions concretes:
 - ❖ Consulta mútua en el si del Consell Europeu i del Consell, quan s'haja de definir un enfocament comú a propòsit de qüestions de política exterior i seguretat d'interès general, i abans d'actuar o adquirir un compromís en l'esfera internacional que pugui afectar els interessos UE.
 - ❖ Solidaritat i convergència d'actuació.
 - ❖ Coordinació dels estats en el si del Consell i amb el AR, quan el Consell Europeu o el Consell hagen definit enfocament comú.
 - ❖ Cooperació de les missions diplomàtiques estats-delegacions UE per garantir l'aplicació de l'enfocament comú o decisions PESC adoptades.
 - ❖ Coordinació de l'acció estatal, sota l'orientació del AR, en el si de OI i celebració conferències internacionals. Defensar posició UE.
 - ❖ Contribuir a les despeses operatives en matèria PESC que no siguin sufragades a càrrec pressupost UE (operacions repercussions militars o de defensa, o decisió Consell per unanimitat).

1.4. Els àmbits materials de la Política Exterior i de Seguretat Comuna

- TUE/TFUE: abast competències UE en PESC sense definició precisa d'aquestes. Criteris de limitació àmbit material (paper prominent del Consell Europeu: interessos estratègics, objectius i orientacions generals):
 - Caràcter formal: està integrada en àrees d'acció que no han sigut atribuïdes a la competència UE (acció exterior de la UE regulada en el TUE).
 - Art. 24 TUE:
 - ❖ Àmbits de la política exterior i qüestions concernents a la seguretat de la UE (PCSD objecte de regulació específica).

1.5. La ruptura de l'equilibri institucional en la Política Exterior i de Seguretat Comuna

- Pes Consell Europeu i Consell altera l'equilibri institucional que caracteritza UE en l'àmbit "comunitari" a favor de les institucions de naturalesa intergovernamental.
- Reformes Lisboa:
 - Integració Consell Europeu a l'estructura institucional: òrgan competent per a establir els interessos estratègics de la UE, assenyalar objectius i definir orientacions generals de la PESC, i adoptar decisions PESC necessàries.
 - Creació Presidència del Consell Europeu de caràcter semipermanent: triat pel Consell Europeu (majoria qualificada) amb mandat de 2 anys i mig, susceptible renovació com representació UE en els àmbits PESC (compartida amb AR: president en trobades caps d'estat i govern / AR en altres entorns).

- Establiment del SEAE.
- Noves funcions AR (vicepresident Comissió i president del Consell d'Afers Exteriors): triat pel Consell Europeu (majoria qualificada) amb un doble mandat.

1.6. El règim de finançament de la Política Exterior i de Seguretat Comuna

- Regla general: despeses administratives i operatives de l'aplicació PESCE s'imputen al pressupost de la UE. Exclusió:
 - Despeses operatives d'operacions repercussions àmbit militar o de defensa.
 - Casos en que el Consell (per unanimitat) decidisca una altra cosa.
- Casos exclosos: sufragats pels estats segons criteri de repartiment PNB (excepte decisió unànime del Consell). Si un estat ha utilitzat l'abstenció constructiva no estarà obligat al finançament.
- TUE: sistema d'accés ràpid al finançament: mecanisme ATHENA (art. 43.1 TUE) per despeses a càrrec pressupost UE. Per la resta, fons inicial creat pels estats, però normalment cada estat es fa càrrec de les seues (costs lie where they fall).

2. La Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD)

- Tractat Maastricht: base jurídica PCSD (lleus modificacions fins TUE Lisboa).
- Tractat Lisboa: distinció PESC/PCSD amb la possibilitat d'integració.

2.1. Els aspectes generals de la Política Comuna de Seguretat i Defensa

- Tractat de Lisboa: secció 2, capítol PESC.
- Art. 42.1 TUE: la PCSD forma part de la PESC encara que s'aparta del règim general en alguns aspectes detallats en el TUE. Elements essencials PCSD:
 - Definició progressiva de PCSD.
 - Necessitat de disposar de mitjans i capacitats civils i militars proporcionats pels estats.
 - Possibilitat de recórrer a mitjans per missions de gestió de crisi fora del territori UE.
 - Possibilitat de recórrer a mitjans per exercici de legítima defensa col·lectiva.
- PCSD: adopció decisions per unanimitat (abstenció constructiva) sense ser d'aplicació les excepcions PESC a la majoria qualificada.
- PCSD: règim finançament: despeses sufragades pels estats membres - creació Fons Europeu de Defensa (2017-EDF)

2.2. La seguretat externa i interna de la Unió Europea

- Preàmbul TUE: objectiu PESC “reforçar identitat i independència europees amb la finalitat de fomentar la pau, la seguretat i el progrés a Europa i el món”. Aquesta idea també en altres documents
- Estratègia Global per la PESC 2016: que van identificar 5 principals objectius:
 - Seguretat interna de la UE: seguretat i defensa; lluita contra el terrorisme; ciberseguretat; seguretat energètica; comunicació estratègica.
 - Resiliència estatal i social dels nostres veïns orientals i meridionals: política d'ampliació; veïns; resiliència; política migratòria;
 - Enfocament integrat dels conflictes i crisis: actuacions preventives; seguretat i estabilització; resolució conflictes; economia política per la pau;
 - Ordres regionals de cooperació: ordre de seguretat europea; un Mediterrani, un Orient Pròxim i un continent africà pacífics; un Atlàntic més proper; connexió amb Àsia; cooperació en l'Àrtic;
 - Governança mundial per al segle xxi: reformes; inversió; execució; aprofundiment; ampliació; desenvolupament; associació.
- Desenvolupament i harmonització de la cooperació en matèria de defensa entre els estats membres (des de 2016):
 - Posada en marxa de la CEP (coop. estructurada permanent).
 - Creació d'una estructura permanent de comandament i control per a la planificació i execució de missions militars no executives.

- Posada en marxa d'un mecanisme per a cartografiar les capacitats de defensa.
 - Creació del Fons Europeu de Defensa i els seus dos programes precursors: desembre de 2020: Consell (acord polític provisional amb representants del Parlament) sobre Reglament pel qual s'estableix el Fons Europeu de Defensa, en el context del marc financer pluriennal (MFP) per a 2021-2027.
 - Major mobilitat militar.
 - Revisió estratègica de la dimensió civil de la PCSD (pacte sobre el vessant civil d'aquesta política).
 - Creació del Fons Europeu de Suport a la Pau extra-pressupostari: el més recent. Costos comuns de les missions i operacions militars de la PCSD, amb la qual cosa milloraran la solidaritat i el repartiment de càrregues entre estats membres.
 - Reforçament de la política cibernètica.
 - Major cooperació amb l'OTAN.
- 2020: nou impuls a la seua agenda de seguretat i defensa: brúixola estratègica (direcció politico-estratègica reforçada a la seguretat i la defensa de la UE i fixar el nivell d'ambició en aquest àmbit).
- 1r pas: novembre de 2020: anàlisi exhaustiva de les amenaces i els reptes.
 - 2n pas: debats informals entre els estats membres sobre l'anàlisi d'amenaces i les seues principals conseqüències, una anàlisi de la bretxa de capacitats i les prioritats dels estats membres.

a) El deure d'assistència mútua

➤ Art. 42.7 TUE: deure assistència en cas d'atac armat.

- No estableix un compromís explícit d'assistència militar sinó un genèric deure “d'ajuda i assistència amb tots els mitjans al seu abast”.
- Obligacions intergovernamentals, però no obligacions UE (no afecta institucions).
- Vincula tots els estats membres, inclosos els països neutrals i els membres OTAN (entre aquests operaria sempre que l'OTAN no volguera implicar-se).
- Si es materialitza com un exercici de legítima defensa col·lectiva, haurà d'ajustar-se al règim art. 51 Carta ONU.

b) La clàusula de solidaritat

➤ Art. 222 TFUE Obligació d'assistència mútua de caràcter diferent.

- “En el territori dels estats membres”: limitació territorial.
- Amenaces: terrorisme, catàstrofes naturals i humanes.
- Supranacionals: estats i UE.

2.3. La dimensió operativa de la Política Comuna de Seguretat i Defensa: les “missions” de la Unió Europea

➤ Les missions i operacions de gestió de crisis són l'expressió més visible i tangible de la PCSD.

- Origen: Declaració de Petersberg, de 19/6/1992, Ministres de Defensa i d'Afers Exteriors de la UEO-al marge tractat OTAN i Tractat UEO, les unitats militars podrien ser utilitzades en missions humanitàries o de rescat de nacionals, de manteniment de la pau i en missions forces combat per gestió crisi.
- Desenvolupament:
 - ❖ Tractat Maastricht i Amsterdam: capacitats operatives UEO i intensificació relació OI (integració UEO en UE).
 - ❖ Tractat de Niça: canvi. Eliminació UEO i voluntat capacitat operativa pròpia. Comitè Polític i de Seguretat en el text del TUE.
 - ❖ Consell Europeu de Colònia (juny 1999): línies d'actuació essencials per al desenvolupament progressiu PESD:
 - ✓ Concreció d'objectius en matèria capacitats necessàries per posada en pràctica missions de Petersberg: Consell Europeu d'Hèlsinki (desembre 1999) objectius concrets que no implicaven creació exèrcit europeu. Finalment, comunicat conjunt OTAN-UE 16/12/2002 que permet UE accedir als mitjans i capacitats OTAN (primera missió: EUFOR Concòrdia en l'ex-República Iugoslava de Macedònia). Posteriorment, "Acord Marc" coneguts com a "Acords Berlín Plus".
 - ✓ Creació òrgans polítics i militars gestió: Consell Europeu de Niça (desembre 2000) creació òrgans (Comitè Polític i de Seguretat; Comitè Militar de la UE i Estat Major de la UE-integrats als Consell i dependents d'aquest).

- ❖ Successió Consells Europeus: evolució en percepció de les necessitats (entorn estratègic després de 11/9/2001 i desenvolupament tecnològic).
- ❖ Tractat de Lisboa: actualització regulació missions de gestió de crisis (major amplitud). 3 categories:
 - ✓ Garantir el manteniment de la pau.
 - ✓ Prevenció de conflictes.
 - ✓ Enfortiment de la seguretat internacional.
 - També: contribuir a la lluita contra el terrorisme.
- Actualment: brúixola estratègica busca satisfer les llacunes de l'Estratègia Global quant a instruments i entitats de gestió de crisis, així com oferir orientacions coherents per a altres iniciatives i processos pertinents, fixant metes i objectius clars.

2.4. L'exercici de les competències de la Política Comuna de Seguretat i Defensa per alguns estats membres

- Tractat Lisboa: flexibilitat PCSD: cooperacions reforçades i cooperació estructurada permanent.
- a) Les cooperacions reforçades
 - Sense limitació de matèria i règim diferent per la PESC.
 - Consell: desenvolupament missió a grup d'estats que així ho desitgen i disposen capacitats necessàries.

- Estats missió: acord en la gestió, en associació AR. Informació al Consell periòdicament.

b) La cooperació estructurada permanent. PESCO

- Art. 42.6 TUE: només en el marc PESC accions més exigents i condicions en capacitat (Eurozona de defensa). Actualment: 25 estats membres i 34 projectes.
- Art. 46 TUE i Protocol núm. 10: Condicions i procediment.
 - Estats notificació al Consell i al AR. Decisió per majoria qualificada (3m).
 - Oberta a nous estats (mateix procediment i votació estats en la cooperació).
 - Possibilitat abandonar unilateralment.



Co-Finançat per la Unió Europea. Les opinions i punts de vista expressats només comprometen al seu(s) autor(s) i no reflecteixen necessàriament els de la Unió Europea o els de l'Agència Executiva Europea d'Educació i Cultura (EACEA). Ni la Unió Europea ni la EACEA poden ser considerats responsables d'ells.