TEMA 10. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Curso académico 2023 - 2024

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

DR. VALENTÍN BOU FRANCH

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

Jean Monnet Chair | Project No. 101048075

Strengthening European Values - SEV -

Esta obra está protegida con una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

1. LA PESC

1. LA PESC:

A. REGULACIÓN DE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

B. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y OBLIGACIONES DE LA PESC

C. LOS ÁMBITOS MATERIALES DE LA PESC

D. RUPTURA DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LA PESC

A. REGULACIÓN DE LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

1. Antiguo "pilar" intergubernamental, la PESC se sigue regulando en el TUE (Título V), no en el TFUE:

- **Título V. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la PESC**
  - **Capítulo I. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la UE**
  - **Capítulo II. Disposiciones específicas sobre la PESC**
    - **Sección 1. Disposiciones comunes (=PESC)**
    - **Sección 2. Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa (=PCSD)**

2. Carácter específico de la PESC Art. 24.1, §2 TUE (pp. 61-62)

- **Confirmado por Art. 2.4 TFUE (p. 76)**
- **Cláusula de no contaminación Art. 40 TUE (p. 67)**

3. Peculiaridad PESC se refleja en sus instrumentos Art. 25 TUE (p. 62)

- **Riesgo contradicciones y necesidad coherencia acción exterior Art. 21.3, §2 TUE (p. 61)**

ALTO REPRESENTANTE PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD

Josep Borrell

- Doble función:
  - preside las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores
  - vicepresidente de la Comisión Europea
- Dirige la Política Exterior y de Seguridad Común
- Jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior

B. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y OBLIGACIONES DE LA PESC

1. El Art. 23 TUE remite al Capítulo I del Título V TUE:
   - Principios Art. 21.1 TUE (p. 60)
   - Objetivos Art. 21.2 TUE (pp. 60-61)
   - Tanto en las "relaciones exteriores" de la UE, como en la PESC Art. 21.3 TUE (p. 61)

2. Desarrollándolos, el Consejo Europeo determinará los "intereses y objetivos estratégicos":
   - de toda la acción exterior de la UE Art. 22.1 TUE (p. 61)
   - en el ámbito de la PESC Art. 26.1 TUE (p. 62)

3. Obligaciones de la PESC
   - Obligaciones generales Art. 24.3 TUE (p. 62)
   - Obligaciones concretas:
     - Art. 32, §1, 1ª línea TUE (p. 65)
     - Art. 32, §1, 2ª línea TUE (p. 65)
     - Art. 32, §2 TUE (p. 65)
     - Art. 32, §3 TUE (p. 65)
     - Art. 34 TUE (p. 65)
     - Art. 35 TUE (pp. 65-66)
     - Art. 41 TUE (p. 67)

C. LOS ÁMBITOS MATERIALES DE LA PESC

1. Quedan excluidas de la PESC las "relaciones exteriores" (=dimensión exterior de las políticas comunes)

- **Garantías:**
  - **Cláusula de no contaminación Art. 40 TUE (p. 67)**
  - **Control judicial Art. 275 TFUE (p. 161)**
- ***Ergo* en principio:**
  - **"Relaciones exteriores" son los ámbitos económicos + ELSJ**
  - **PESC = acción exterior política**

2. Ámbitos materiales que entran en la PESC (excluidas las "relaciones exteriores") Art. 24.1, §1 TUE (p. 61). Potencialmente:

- **todos los ámbitos de la política exterior**
- **todas las cuestiones de seguridad de la UE**

3. Dos precisiones:

- **De los Arts. 24.2 y 26.1 TUE (p. 62): una materia sólo entra en el ámbito de la PESC si:**
  - **presenta un interés general y si convergen las políticas exteriores de los Estados miembros (=unanimidad)**
  - **si así lo decide el Consejo Europeo (=unanimidad)**

Θ En el ámbito de seguridad de la UE, además:

- **la PCSD forma parte de la PESC Art. 42.1 TUE (pp. 67-68)**
- **la PCSD incluye la "definición progresiva de una política común de defensa" Art. 42.2, §1, 1ª línea TUE (p. 68)**
- **la PCSD incluirá la "defensa común" cuando así lo decida el Consejo Europeo Art. 42.2, §1, 2ª línea TUE (p. 68)**

LA UE, EXPORTADORA DE PAZ Y PROSPERIDAD

Política Exterior y de Seguridad Común

La UE mantiene un ambicioso programa de negociación comercial y una política comercial equilibrada y progresiva para encauzar la globalización.

Nuevos acuerdos comerciales con:

- Canadá (2017)
- Japón (2018)
- y muchos más…

Ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria

- Mecanismo de Protección Civil: ayudas activadas por los gobiernos inmediatamente después de una catástrofe
- rescEU: nuevo sistema para incrementar la capacidad general de respuesta a las catástrofes.

D. RUPTURA DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LA PESC

1. Existencia de un marco institucional único en la UE Art. 13.1 TUE (p. 54)

2. Pero en la PESC hay dos instituciones (intergubernamentales) protagonistas:

ϴ Consejo Europeo. Funciones en la PESC:

- **Junto con el Consejo, define los "enfoques comunes" de la PESC Art. 32 TUE (p. 65)**
- **Define los "intereses y objetivos estratégicos":**
  - **de toda la acción exterior de la UE Art. 22.1 TUE (p. 61)**
  - **de la PESC Art. 26.1 TUE (p. 62)**
    - *** Son la premisa para la adopción de decisiones PESC por el Consejo Art. 26.2 TUE (p. 62)**
- **Decidirá cuando se introduce la "defensa común" Art. 42.2 TUE (p. 68)**
- **Decidirá ampliación regla de la mayoría cualificada para adopción de las decisiones PESC del Consejo Art. 31.3 TUE (p. 64)**
- **Decidirá sobre las alegaciones de los Estados miembros de no aplicar la regla de la mayoría cualificada en el Consejo Art. 31.2, §2 TUE (p. 64)**

Consejo. Funciones en la PESC:

- **Funciones de iniciativa y poderes decisorios**

  - Define los "enfoques comunes", junto con el Consejo Europeo Art. 32 TUE (p. 65)
  - "Elaborará la PESC" Art. 26.2 TUE (p. 62)
    - * Complementado con Arts. 42.4 TUE; 43.2 TUE; y 44.1 TUE (pp. 68-69)
  - Adopta las "decisiones" necesarias para asuntos concretos Arts. 28.1 y 29 TUE (p. 63)
  - Adopta "decisiones por mayoría cualificada" en materias tasadas Art. 31.2 TUE (p. 64)
  - Celebra tratados internacionales en materia PESC Art. 37 TUE (p. 67) y Art. 218.5 TFUE (p. 146)
  - Adopta medidas restrictivas de carácter sancionador Art. 215 TFUE (p. 145)
  - Designa a los representantes especiales Art. 33 TUE (p. 65)
  - Decide cómo se financian los gastos operativos de la PESC Art. 41.2 TUE (p. 67)
  - Recibirá propuestas, dictámenes o preguntas en materias PESC Art. 30.1 TUE; Art. 38, §1 TUE; y Art. 36.2 TUE (pp. 64 y 66)
  - Decide sobre la organización y funcionamiento SEAE Art. 27.3 TFUE (p. 63)

- Funciones de control
  - Junto con la Comisión, garantiza la "coherencia" de la acción exterior de la UE Art. 21.3 TUE (p. 61)
  - "Velará" para garantizar que los Estados miembros apoyan la PESC Art. 24.3, §3 TUE (p. 62)
  - Controlar las medidas urgentes adoptadas por los Estados miembros en caso de "imperiosa necesidad" Art. 28.4 TUE (p. 63)
  - Controlar el desarrollo de las misiones de la PCSD Art. 44.2 TUE (p. 69)
- Funciones de ejecución Art. 26.2 TUE (p. 62)

3. Instituciones con competencias disminuidas en materias PESC

Θ **Tribunal de Justicia de la UE:**

- Control judicial excepcional de la PESC Art. 24.1, §2 *in fine* TUE (p. 62)

Θ **Comisión:**

- Junto con el Consejo, garantiza la "coherencia" de la acción exterior de la UE Art. 21.3 TUE (p. 61)
- No tiene poder de iniciativa Art. 22.2 TUE (p. 61)
- Funciones compartidas en la creación y funcionamiento del SEAE, por afectar a toda la acción exterior de la UE Art. 27.3 TUE (p. 63)
- En la PCSD, la Agencia Europea de Defensa podrá, si es necesario, ponerse en contacto con la Comisión Art. 45.2 TUE (p. 70)

- Parlamento Europeo:
  - Derecho a ser consultado “periódicamente” por el Alto Representante de la PESC Art. 36, §1 TUE (p. 66)
  - Funciones mínimas de control de la PESC Art. 36, §2 TUE (p. 66)
  - Sin funciones en la aprobación del presupuesto PESC, salvo “previa consulta” al PE para aprobar los procedimientos financieros de urgencia Art. 41.3, §1 TUE (p. 67)

4. Instituciones sin competencia alguna en la PESC
   - El Banco Central Europeo
   - El Tribunal de Cuentas

2. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD, ANTES POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA, PESD)

A. LA PCSD: GENERALIDADES

B. SEGURIDAD EXTERNA E INTERNA DE LA UE

C. LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA PCSD: LAS “MISIONES”

D. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS PCSD POR ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

D-1) LAS COOPERACIONES REFORZADAS

D-2) LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

A. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD): GENERALIDADES

1. Origen y evolución

- Los Tratados constitutivos anteriores a Lisboa
  - Tratado de Maastricht: la PESC incluye "una Política de Defensa Común"
  - Tratado de Ámsterdam:
    - La PESC incluye "la definición progresiva de "una Política de Defensa Común"
    - Incorpora como objetivo las "misiones *Petersberg*": "misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz" (umbral mínimo)

- Desarrollos al margen de los Tratados constitutivos
  - Declaración de Francia y Reino Unido sobre la Defensa Europea (Saint-Malo, 4-XII-1998)
  - Informes de la Presidencia de los Consejos Europeos de Colonia-1999, Helsinki-1999, Santa-Maria da Feira-2000 y Niza-2000 dan contenido a la PCSD
    - En 2003, el Consejo Europeo aprueba la "Estrategia Europea de Seguridad" de Solana (¿Para qué la PESD, hoy PCSD?)

- Otros logros al margen de los Tratados constitutivos fueron: creación de órganos militares permanentes, la definición de objetivos sobre capacidades civiles y militares, la puesta en marcha de misiones civiles y/o militares por la propia UE

- Tratado de Lisboa: Arts. 42-46 TUE

2. La PCSD ¿Por qué y para qué existe?

- UE = gigante económico pero enano militar
  - Hay un deseo de tener una política exterior de seguridad independiente de EEUU, que refleje el valor de potencia mundial de la UE
  - Inconveniente: los Estados miembros deberán asumir una altísima inversión en defensa

- ¿Qué es y para qué sirve la PCSD? Art. 42.1 TUE (pp. 67-68)

- Planteamiento estratégico a largo plazo Art. 42.2, §1 TUE (p. 68)
  - Premisa práctica: 8 Estados miembros son neutrales, mientras 19 Estados miembros son miembros de la OTAN
  - Talón de Aquiles de la PCSD:
    - Solución diplomática imposible Art. 42.2, §2 TUE (p. 68)
    - Agravado por regla de la unanimidad en todos los casos Art. 42.4 TUE (p. 68)

- LA UE carece de capacidades civiles y militares ≠ a los de los Estados miembros
  - Los Estados miembros Art. 42.3 TUE (p. 68):
    - Pondrán a disposición de la UE sus capacidades civiles y militares
    - Se comprometen a aumentar sus capacidades civiles y militares

B. SEGURIDAD EXTERNA E INTERNA DE LA UE

1. La seguridad externa de la UE: la legítima defensa colectiva Art. 42.7 TUE (pp. 68-69)

- **Problemas agravados del talón de Aquiles**
- **Mención especial al caso de Chipre**

2. La seguridad interna de la UE: la cláusula de solidaridad Art. 222 TFUE (p. 148)

- **A caballo entre la integración supranacional y la cooperación intergubernamental**

C. LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA PCSD: LAS "MISIONES"

1. Art. 42.1 TUE (pp. 67-68): La Unión podrá recurrir a medios civiles y militares "en misiones fuera de la UE" → ¿qué tipo de "misiones"?
2. Art. 43.1 TUE (p. 69): amplía las misiones *Petersberg*, incluyendo la lucha contra el terrorismo (Afganistán)

D. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS PCSD POR ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

1. La decisión que apruebe una "misión" de la UE se adopta por unanimidad del Consejo Art. 42.4 TUE (p. 68)
2. PERO su puesta en práctica puede delegarse en:

D-1) LAS COOPERACIONES REFORZADAS

- Prevista en el Art. 42.5 TUE (p. 68) y desarrollada en el Art. 44 TUE (p. 69)
- No requiere ningún número mínimo de Estados miembros para que exista la cooperación reforzada PCSD

D-2) LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

- Prevista en el Art. 42.6 TUE (p. 68) y desarrollada en el Art. 46 TUE (pp. 70-71) y en el Protocolo nº 10 sobre la cooperación estructurada permanente
- Establecida por: Decisión (PESC) 2017/2315 y Decisión (PESC) 2018/340

LA UE REFUERZA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La política exterior y de seguridad de la UE se centra en:

- el fomento de la paz y la seguridad internacional
- la cooperación al desarrollo
- los derechos humanos y el Estado de Derecho
- la respuesta a las emergencias humanitarias y climáticas.

En el plano internacional, la UE despliega sus recursos diplomáticos, políticos, económicos, de seguridad y humanitarios para forjar soluciones pacíficas a los conflictos, en particular en Libia, Siria y Ucrania.

En diciembre de 2017, 25 Estados miembros establecieron un marco jurídicamente vinculante para colaborar más estrechamente en cuestiones de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente.

En 2017, vio la luz un Fondo Europeo de Defensa para la cooperación en investigación y desarrollo de tecnologías y productos conjuntos de defensa. El Fondo invertirá 90 millones de euros en investigación y 500 millones de euros en desarrollo hasta 2020.

En abril de 2019, el Parlamento Europeo aprobó planes para que el Fondo reciba una dotación de unos 13.000 millones de euros en el próximo presupuesto europeo a largo plazo (MFP) para el periodo 2021-2027 y financie proyectos de investigación colaborativa, principalmente mediante subvenciones.