

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

Catedrático Dr. Valentín Bou Franch

Curso académico 2017-2018

VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA



*Cátedra Jean Monnet. Grant Decision Number: 2017-2236
Con el apoyo del Programa Erasmus+ de la Unión Europea*



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

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**

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 EEMM (=unanimidad)
- si así lo decide el Consejo Europeo (=unanimidad)



- ⊙ 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**

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:
 - ⊖ 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 alegaciones EEMM 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, 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 EEMM apoyan la PESC **Art. 24.3, §3 TUE, p. 62**
 - Controlar las medidas urgentes adoptadas por los EEMM 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

⊙ Tribunal de Justicia de la UE:

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

⊙ 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 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 EEMM

D-1) LAS COOPERACIONES REFORZADAS

D-2) LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

A. LA PCSD: GENERALIDADES

1. Origen y evolución

⊖ Los Tdos. constitutivos anteriores a Lisboa

- Tdo. Maastricht: la PESD incluye “una Política de Defensa Común”
- Tdo. Ámsterdam:
 - La PESD 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 Tdos. 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 Tdos 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 

⊙ Tdo. 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 EEMM 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 EEMM son neutrales, mientras 19 EEMM 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 EEMM

• Los EEMM (**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 EEMM

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 EEMM 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



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).