

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

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 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 del [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 nº 41 annexa al 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 del seu 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 dos 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 constituïssin 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 a l'aplicació dels procediments i a 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](#)): alguns no guarden relació amb PESC, altres guarden relació amb PESC-altres àrees i altres ocupen un lloc central a 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 de assumptes d'interès general; convergència actuació dels Estats membres.
 - ❖ Obligacions generals ([art. 24.3 TUE](#)): recolzar 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 la seua 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 als interessos UE.
 - Solidaritat i convergència d'actuació.
 - Coordinació dels Estats en el si del Consell i amb l'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 de l'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 de les mateixes. 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 semi permanent: 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 PESC 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) decideixi 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 al 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 crisi: 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 el Àrtic;
- Governança mundial per al segle XXI: reformes; inversió; execució; aprofundiment; ampliació; desenvolupament; associació.

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 a tots els Estats membres, inclosos els països neutrals i els membres OTAN (entre ells operaria sempre que l'OTAN no volguera implicar-se).
 - Si es materialitza com un exercici de legítima defensa col·lectiva, deurà 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

- 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.
- 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.
- 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 la Ex República Iugoslava de Macedònia). Posteriorment, “Acord Marc” coneguts com “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’ell). Posteriorment, Tractat de Niça: Comitè Polític i de Seguretat en el text del TUE.
- 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 crisi (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.

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 nº 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.



Aquesta obra està protegida amb una [Licència Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).