



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.

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'assumptes 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'Affers 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) 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 extrapressupostari: 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 politicoestratègica 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'Affers 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.

