

TEMA 10. LA POLÍTICA EXTERIOR I DE SEGURETAT COMUNA (PESC)

Curs acadèmic 2022 - 2023



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

DR. VALENTÍN BOU FRANCH
CATEDRÀTIC DE DRET INTERNACIONAL PÚBLIC



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



Aquesta obra està protegida amb una [Llicència Creative Commons Atribució-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional](#).



1. LA PESC

1. LA PESC:

A. REGULACIÓ DE LA PESC DESPRÉS DEL TRACTAT DE LISBOA

B. PRINCIPIS, OBJECTIUS I OBLIGACIONS DE LA PESC

C. ELS ÀMBITS MATERIALS DE LA PESC

D. RUPTURA DE L'EQUILIBRI INSTITUCIONAL EN LA PESC

1. Antic “pilar” intergovernamental, la PESC es continua regulant en el TUE (títol V), no en el TFUE:

⊗ Títol V. Disposicions generals relatives a l’acció exterior de la Unió i disposicions específiques relatives a la PESC

- Capítol I. Disposicions generals relatives a l’acció exterior de la UE

- Capítol II. Disposicions específiques sobre la PESC

- Secció 1. Disposicions comunes (= PESC)

- Secció 2. Disposicions sobre la Política Comuna de Seguretat i Defensa (= PCSD)

2. Caràcter específic de la PESC [Art. 24.1, §2 TUE](#) (pàg. 61-62)

⊗ Confirmat per [art. 2.4 TFUE](#) (pàg. 76)

⊗ Clàusula de no contaminació [Art. 40 TUE](#) (pàg. 67)

3. Peculiaritat PESC es reflecteix en els seus instruments [Art. 25 TUE](#) (pàg. 62)

⊗ Risc contradiccions i necessitat de coherència en l’acció exterior [Art. 21.3, §2 TUE](#) (pàg. 61)



Josep Borrell

- Doble funció:
 - presideix les reunions del Consell d'Afers Exteriors
 - vicepresident de la Comissió Europea
- Dirigeix la Política Exterior i de Seguretat Comuna
- Cap del Servei Europeu d'Acció Exterior



1. L'art. 23 TUE remet al capítol I del títol V TUE:

- ⊖ Principis [Art. 21.1 TUE](#) (pàg. 60)
- ⊖ Objectius [Art. 21.2 TUE](#) (pàg. 60-61)
- ⊖ Tant en les “relacions exteriors” de la UE, com en la PESC [Art. 21.3 TUE](#) (pàg. 61)

2. Desenvolupant-los, el Consell Europeu determinarà els “interessos i objectius estratègics”:

- ⊖ de tota l'acció exterior de la UE [Art. 22.1 TUE](#) (pàg. 61)
- ⊖ en l'àmbit de la PESC [Art. 26.1 TUE](#) (pàg. 62)

3. Obligacions de la PESC

- ⊖ Obligacions generals [Art. 24.3 TUE](#) (pàg. 62)
- ⊖ Obligacions concretes:
 - [Art. 32, §1, 1a línia TUE](#) (pàg. 65)
 - [Art. 32, §1, 2a línia TUE](#) (pàg. 65)
 - [Art. 32, §2 TUE](#) (pàg. 65)
 - [Art. 32, §3 TUE](#) (pàg. 65)
 - [Art. 34 TUE](#) (pàg. 65)
 - [Art. 35 TUE](#) (pàg. 65-66)
 - [Art. 41 TUE](#) (pàg. 67)

1. Queden excloses de la PESC les “relacions exteriors” (= dimensió exterior de les polítiques comunes)

⊖ Garanties:

- Clàusula de no contaminació [Art. 40 TUE](#) (pàg. 67)
- Control judicial [Art. 275 TFUE](#) (pàg. 161)

⊖ Ergo en principi:

- “Relacions exteriors” són els àmbits econòmics + ELSJ
- PESC = acció exterior política

2. Àmbits materials que entren en la PESC (excloses les “relacions exteriors”) [Art. 24.1, §1 TUE](#) (pàg. 61). Potencialment:

- ⊖ tots els àmbits de la política exterior
- ⊖ totes les qüestions de seguretat de la UE

3. Dues precisions:

- ⊖ Dels [art. 24.2 i art. 26.1 TUE](#) (pàg. 62): una matèria només entra en l'àmbit de la PESC si:
 - presenta un interès general i si convergeixen les polítiques exteriors dels estats membres (= unanimitat)
 - si així ho decideix el Consell Europeu (= unanimitat)



⊖ En l'àmbit de seguretat de la UE, a més:

- la PCSD forma part de la PESC [Art. 42.1 TUE](#) (pàg. 67-68)
- la PCSD inclou la “definició progressiva d’una política comuna de defensa” [Art. 42.2, §1, 1a línia TUE](#) (pàg. 68)
- la PCSD inclourà la “defensa comuna” quan així ho decidisca el Consell Europeu [Art. 42.2, §1, 2a línia TUE](#) (pàg. 68)



Política Exterior i de Seguretat Comuna

La UE manté un ambiciós programa de negociació comercial i una política comercial equilibrada i progressiva per a canalitzar la globalització.

Nous acords comercials amb:

- el Canadà (2017)
- el Japó (2018)
- i molts més...

Ajuda al desenvolupament i ajuda humanitària

- Mecanisme de Protecció Civil: ajudes activades pels governs immediatament després d'una catàstrofe
- rescEU: nou sistema per a incrementar la capacitat general de resposta a les catàstrofes.



1. Existència d'un marc institucional únic a la UE [Art. 13.1 TUE](#) (pàg. 54)
2. Però en la PESC hi ha dues institucions (intergovernamentals) protagonistes:

⊙ Consell Europeu. Funcions en la PESC:

- Juntament amb el Consell, defineix els “enfocaments comuns” de la PESC [Art. 32 TUE](#) (pàg. 65)
- Defineix els “interessos i objectius estratègics”:
 - de tota l'acció exterior de la UE [Art. 22.1 TUE](#) (pàg. 61)
 - de la PESC [Art. 26.1 TUE](#) (pàg. 62)
 - * Són la premissa per a l'adopció de decisions PESC pel Consell [Art. 26.2 TUE](#) (pàg. 62)
- Decidirà quan s'introdueix la “defensa comuna” [Art. 42.2 TUE](#) (pàg. 68)
- Decidirà l'ampliació de la regla de la majoria qualificada per a l'adopció de les decisions PESC del Consell [Art. 31.3 TUE](#) (pàg. 64)
- Decidirà sobre al·legacions dels estats membres de no aplicar la regla de la majoria qualificada en el Consell [Art. 31.2, §2 TUE](#) (pàg. 64)



⦿ Consell. Funcions en la PESC:

- Funcions d'iniciativa i poders decisoris

- Defineix els “enfocaments comuns”, juntament amb el Consell Europeu [Art. 32 TUE](#) (pàg. 65)
- “Elaborarà la PESC” [Art. 26.2 TUE](#) (pàg. 62)
 - * Complementat amb [art. 42.4 TUE](#); [art. 43.2 TUE](#); i [art. 44.1 TUE](#) (pàg. 68-69)
- Adopta les “decisiones” necessàries per a assumptes concrets [Art. 28.1](#) i [art. 29 TUE](#) (pàg. 63)
- Adopta “decisiones per majoria qualificada” en matèries taxades [Art. 31.2 TUE](#) (pàg. 64)
- Subscriu tractats internacionals en matèria PESC [Art. 37 TUE](#) (pàg. 67) i [art. 218.5 TFUE](#) (pàg. 146)
- Adopta mesures restrictives de caràcter sancionador [Art. 215 TFUE](#) (pàg. 145)
- Designa els representants especials [Art. 33 TUE](#) (pàg. 65)
- Decideix com es financen les despeses operatives de la PESC [Art. 41.2 TUE](#) (pàg. 67)
- Rebrà propostes, dictàmens o preguntes en matèries PESC [Art. 30.1 TUE](#); [art. 38, §1 TUE](#); i [art. 36.2 TUE](#) (pàg. 64 i 66)
- Decideix sobre l'organització i funcionament del SEAE [Art. 27.3 TFUE](#) (pàg. 63)



- **Funcions de control**
 - Juntament amb la Comissió, garanteix la “coherència” de l’acció exterior de la UE [Art. 21.3 TUE](#) (pàg. 61)
 - “Vetlarà” per a garantir que els estats membres donen suport a la PESC [Art. 24.3, §3 TUE](#) (pàg. 62)
 - Controlar les mesures urgents adoptades pels estats membres en cas d’“imperiosa necessitat” [Art. 28.4 TUE](#) (pàg. 63)
 - Controlar el desenvolupament de les missions de la PCSD [Art. 44.2 TUE](#) (pàg. 69)
- **Funcions d’execució** [Art. 26.2 TUE](#) (pàg. 62)

3. Institucions amb competències disminuïdes en matèries PESC

⊖ Tribunal de Justícia de la UE:

- Control judicial excepcional de la PESC [Art. 24.1, §2 in fine TUE](#) (pàg. 62)

⊖ Comissió:

- Juntament amb el Consell, garanteix la “coherència” de l’acció exterior de la UE [Art. 21.3 TUE](#) (pàg. 61)
- No té poder d’iniciativa [Art. 22.2 TUE](#) (pàg. 61)
- Funcions compartides en la creació i funcionament del SEAE, per afectar tota l’acció exterior de la UE [Art. 27.3 TUE](#) (pàg. 63)
- En la PCSD, l’Agència Europea de Defensa podrà, si és necessari, posar-se en contacte amb la Comissió [Art. 45.2 TUE](#) (pàg. 70)



⊖ Parlament Europeu:

- Dret a ser consultat “periòdicament” per l’Alt Representant de la PESC [Art. 36, §1 TUE](#) (pàg. 66)
- Funcions mínimes de control de la PESC [Art. 36, §2 TUE](#) (pàg. 66)
- Sense funcions en l’aprovació del pressupost PESC, excepte “prèvia consulta” al PE per a aprovar els procediments financers d’urgència [Art. 41.3, §1 TUE](#) (pàg. 67)

4. Institucions sense cap competència en la PESC

⊖ El Banc Central Europeu

⊖ El Tribunal de Comptes

2. LA POLÍTICA COMUNA DE SEGURETAT I DEFENSA (PCSD, ABANS PESD)

A. LA PCSD: GENERALITATS

B. SEGURETAT EXTERNA I INTERNA DE LA UE

C. LA CAPACITAT OPERATIVA DE LA PCSD: LES “MISSIONS”

D. L'EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES PCSD PER ALGUNS ESTATS MEMBRES

D-1) LES COOPERACIONS REFORÇADES

D-2) LA COOPERACIÓ ESTRUCTURADA PERMANENT

1. Origen i evolució

⊙ Els tractats constitutius anteriors a Lisboa

- Tractat de Maastricht: la PESC inclou “una Política de Defensa Comuna”
- Tractat d’Amsterdam:
 - La PESC inclou “la definició progressiva d’“una Política de Defensa Comuna”
 - Incorpora com a objectiu les “missions Petersberg”: “missions humanitàries i de rescat, missions de manteniment de la pau i missions en les quals intervinguen forces de combat per a la gestió de crisis, incloses les missions de restabliment de la pau” (llindar mínim)

⊙ Desenvolupaments al marge dels tractats constitutius

- Declaració de França i el Regne Unit sobre la Defensa Europea (Saint-Malo, 4-XII-1998)
- Informes de la Presidència dels Consells Europeus de Colònia-1999, Hèlsinki-1999, Santa-Maria da Feira-2000 i Niça-2000 donen contingut a la PCSD
 - En 2003, el Consell Europeu aprova l’“Estratègia Europea de Seguretat” de Solana (per a què la PESC, avui PCSD?)

⊙ Altres assoliments al marge dels tractats constitutius van ser: creació d’òrgans militars permanents, la definició d’objectius sobre capacitats civils i militars, la posada en marxa de missions civils i/o militars per la mateixa UE



⊙ Tractat de Lisboa: art. 42-46 TUE

2. La PCSD. Per què i per a què existeix?

⊙ UE = gegant econòmic però nan militar

- Hi ha un desig de tenir una política exterior de seguretat independent dels EUA, que reflectisca el valor de potència mundial de la UE
- Inconvenient: els estats membres hauran d'assumir una altíssima inversió en defensa

⊙ Què és i per a què serveix la PCSD? [Art. 42.1 TUE](#) (pàg. 67-68)

⊙ Plantejament estratègic a llarg termini [Art. 42.2, §1 TUE](#) (pàg. 68)

- Premissa pràctica: 8 estats membres són neutrals, mentre 19 estats membres són membres de l'OTAN
- Taló d'Aquil·les de la PCSD:
 - Solució diplomàtica impossible [Art. 42.2, §2 TUE](#) (pàg. 68)
 - Agreujat per la regla de la unanimitat en tots els casos [Art. 42.4 TUE](#) (pàg. 68)

⊙ LA UE manca de capacitats civils i militars diferents a les dels estats membres

- Els estats membres [Art. 42.3 TUE](#) (pàg. 68):
 - Posaran a la disposició de la UE les seues capacitats civils i militars
 - Es comprometen a augmentar les seues capacitats civils i militars

1. La seguretat externa de la UE: la legítima defensa col·lectiva [Art. 42.7 TUE](#) (pàg. 68-69)
 - ⊖ Problemes agreujats del taló d'Aquil·les
 - ⊖ Esmert especial al cas de Xipre
2. La seguretat interna de la UE: la clàusula de solidaritat [Art. 222 TFUE](#) (pàg. 148)
 - ⊖ A cavall entre la integració supranacional i la cooperació intergovernamental

C. LA CAPACITAT OPERATIVA DE LA PCSD: LES “MISSIONS”

1. [Art. 42.1 TUE](#) (pàg. 67-68): la Unió podrà recórrer a mitjans civils i militars “en missions fora de la UE” → quin tipus de “missions”?
2. [Art. 43.1 TUE](#) (pàg. 69): amplia les missions Petersberg, incloent la lluita contra el terrorisme (l'Afganistan)

D. L'EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES PCSD PER ALGUNS ESTATS MEMBRES

1. La decisió que aprova una “missió” de la UE s'adopta per unanimitat del Consell [Art. 42.4 TUE](#) (pàg. 68)
2. PERÒ la seua posada en pràctica pot delegar-se en:

D-1) LES COOPERACIONS REFORÇADES

- ⊙ Prevista en l'art. [42.5 TUE](#) (pàg. 68) i desenvolupada en l'art. [44 TUE](#) (pàg. 69)
- ⊙ No requereix cap nombre mínim d'estats membres perquè existisca la cooperació reforçada en la PCSD

D-2) LA COOPERACIÓ ESTRUCTURADA PERMANENT

- ⊙ Prevista en l'art. [42.6 TUE](#) (pàg. 68) i desenvolupada en l'art. [46 TUE](#) (pàg. 70-71) i en el [Protocol núm. 10 sobre la cooperació estructurada permanent](#)
- ⊙ Establida per: [Decisió \(PESC\) 2017/2315](#) i [Decisió \(PESC\) 2018/340](#)



La política exterior i de seguretat de la UE se centra en:

- el foment de la pau i la seguretat internacional
- la cooperació al desenvolupament
- els drets humans i l'estat de dret
- la resposta a les emergències humanitàries i climàtiques.

En el pla internacional, la UE desplega els seus recursos diplomàtics, polítics, econòmics, de seguretat i humanitaris per a forjar solucions pacífiques als conflictes, en particular a Líbia, Síria i Ucraïna.

El desembre de 2017, 25 estats membres van establir un marc jurídicament vinculant per a col·laborar més estretament en qüestions de seguretat i defensa: la Cooperació Estructurada Permanent.

En 2017, va veure la llum un Fons Europeu de Defensa per a la cooperació en recerca i desenvolupament de tecnologies i productes conjunts de defensa. El Fons invertirà 90 milions d'euros en investigació i 500 milions d'euros en desenvolupament fins a 2020.

L'abril de 2019, el Parlament Europeu va aprovar plans perquè el Fons reba una dotació d'uns 13.000 milions d'euros en el pròxim pressupost europeu a llarg termini (MFP) per al període 2021-2027 i finance projectes d'investigació col·laborativa, principalment mitjançant subvencions.