

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO/GRADU AMIERAKO LANA
GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

.....

**EN TORNO A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD
COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Morella Miranda Cabanillas

DIRECTORA/ ZUZENDARIA

Patricia Plaza Ventura

Pamplona/ Iruñea

[Mayo 2021]

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea recoge en el Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y Seguridad Común, situada dentro del Título V: “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común” (artículos del 21 al 46). El objetivo de este trabajo es analizar la evolución y otros aspectos de la PESC, en los sucesivos Tratados surgidos en el seno de la Unión Europea, y llegar al último Tratado vigente, el de Lisboa.

Palabras clave

1. Unión Europea
2. Política Exterior y Seguridad Común
3. Cooperación

ABSTRACT AND KEYWORDS

Abstract

The legal system of European Union provides in the Treaty of the European Union, The Common Foreign and Security Policy (CFSP), situated in the Title V: “General provisions on the union's external action and specific provisions on the common foreign and security policy” (art. 21- 46 The Treaty on European Union). The goal of this paper is to analyse the evolution and others aspects of the CFSP, in the successive Treaties that emerged in the European Union, and reach to the last Treaty in force, the Lisbon.

Keywords

1. European Union
2. Common Foreign and Security Policy
3. Cooperation

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I. MARCO TEÓRICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PESC	10
1. Tratado CECA y Plan Pleven	10
2. El Tratado de Roma	12
3. El Tratado de Bruselas	13
4. Acta Única Europea	14
5. El Tratado de Maastricht.....	15
6. El Tratado de Ámsterdam	17
7. El Tratado de Niza	19
8. El Tratado de Lisboa.....	20
II. ESTRUCTURA GENERAL DE LA PESC	25
1. Definición	25
2. Principios	26
3. Objetivos.....	26
4. Obligaciones	28
III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PESC.....	31
1. El Consejo Europeo	31
2. El Consejo.....	32
3. El Parlamento Europeo	34
4. Alto Representante.....	35
5. La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo “Comisión”)	36
IV. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES	37
1. Papel de las instituciones en el proceso	37
2. Sistema de adopción de decisiones	39
V. LA AYUDA HUMANITARIA DE LA PESC.....	41
CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA	49

ABREVIATURAS:

AR	Alto Representante
BCE	Banco Central Europeo
CEE	Comunidad Económica Europea
CE	Comunidades Europeas
CEEA/ Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CPE	Cooperación Política Europea
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
D ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria
OI	Organización Internacional
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PESCO	La Política de Seguridad y Defensa
TUE	Tratado de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo se centra en un análisis de la evolución de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), explicaremos sus antecedentes, su desarrollo y su tratamiento actual.

En primer lugar, se realiza un análisis de la evolución de los tratados en los que se ha basado la creación de la Unión Europea, y tratar de enfocarlo desde un punto de vista, donde se pueda entender como se ha llegado a la PESC. Para ello, se ha realizado una investigación y examen de todos los tratados comunitarios. Además, se ha enfocado en conocer si dentro de los tratados ha tenido relevancia la materia de la PESC.

En segundo lugar, se desarrollará un análisis de la estructura de la PESC, analizando por ello el Tratado de la Unión Europea (TUE), que es uno de los textos fundamentales de la UE, y además, dentro de él se encuentra regulada la PESC. En tercer lugar, se comentará el marco institucional de la PESC y se hablará sobre las instituciones que la integran y sus funciones. En relación con el marco institucional, se hablará de la toma de decisiones en materia de la PESC.

Como último apartado, el tema de estudio de las ayudas humanitarias comentando la situación previa a la crisis sanitaria en la que vivimos y como esto ha llevado a cambios sobre el presupuesto de las ayudas humanitarias.

La Unión Europea es una organización internacional de integración y supranacional en el ámbito interno de los Estados miembros, también tiene proyección externa de relación con terceros Estados y otras organizaciones internacionales. En el artículo 47 del TUE se expresa la personalidad jurídica de la Unión Europea.

La Unión Europea no es solo un gran mercado único, también representa un bloque con acción exterior común. Como bloque común se dedica a la cooperación, creación de políticas comunes, creación de políticas de defensa y asuntos exteriores. La UE mantiene relaciones diplomáticas con la mayoría de los países del mundo.

Los Estados miembros conservan la soberanía plena sobre sus respectivas políticas exteriores, sin embargo, la política exterior y de seguridad común ofrece a los Estados miembros un ámbito de cooperación y medios para actuar juntos frente a los desafíos geopolíticos.

La UE representa la segunda economía mundial por PIB y tiene el mercado interior único más grande del mundo. El fin principal de la creación de la UE es la paz, ya que se había comprobado que los países de este continente eran propensos a las guerras; con el proceso de integración lo que se ha creado unos vínculos entre los Estados miembros de la UE.

El mercado único es uno de los logros más grandes que tiene, ya que gracias a este mercado común los consumidores tienen más elecciones a la hora de comprar un producto, mejores precios, mejor calidad y sobretodo normas ambientales garantizadas. Todo esto se puede agradecer a que el mercado único trata a todos los Estados miembros como un solo mercado interior, sin barreras, sin aranceles, sin fronteras u otros obstáculos; para que los bienes, servicios, el capital y personas puedan circular libremente.

Como hemos dicho anteriormente, la UE se percibe a nivel mundial como una potencia mundial, ya que esta se destaca en distintas áreas (económicas, políticas o sociales). Se suma también que el Euro es una de las monedas más caras, estables y es la segunda moneda de reserva internacional. La democracia y los derechos humanos que tiene la UE son destacables en todo el mundo, y todos los países miembros y los que se quieran unir deben respetarlos y compartirlos si quieren ser parte de la UE. También es notable la importancia que la UE le da al bienestar y al nivel de vida que quiere para las personas haciendo que la sanidad, educación, transporte, etc., sean un derecho de cada ciudadano, garantizando el correcto funcionamiento de cada una de ellas.

La UE tiene algunos defectos y necesita algunas reformas, pero en este mundo globalizado en el que vivimos es importante que la UE haya creado ese sentimiento de comunidad entre sus países miembros, aunque se integra de países muy desarrollados y a su vez de países menos desarrollados, pero es destacable la defensa que hace de la Unión y del apoyo que otorga a sus miembros para poder solventar las crisis económicas, sociales y políticas que están surgiendo en estos últimos.

Contexto

Para entrar en materia, hay que conocer el contexto en el que se crea la Unión Europea y con esto, dando lugar a la PESC. Vivimos en un mundo globalizado, donde las actuaciones de unos países influyen en los otros, o como ocurre en España, dependemos de las decisiones que toma la Unión Europea, porque voluntaria y soberanamente nos hemos adherido a la citada organización internacional.

No podemos hablar de la Unión Europea, sin mencionar la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que dejó como consecuencia una gran devastación demográfica, social y económica, dando lugar a la desaparición de los cuatro imperios más importantes que fueron el alemán, el ruso, el austrohúngaro y el otomano; y se formaron nuevos países, lo que modificó la demografía de Europa central.

La Primera Guerra Mundial fue el primer gran conflicto bélico que implicó a potencias de todo el mundo. La sociedad política, intelectual, así como la población pensó que no se repetiría otro que fuera de tales magnitudes, ya que muchos países quedaron afectados y predecían que iban a tardar muchos años en recuperarse de todo lo ocurrido; pero todo lo contrario, en menos de 25 años tuvo lugar, y el mundo se vio envuelto en otro gran conflicto.

La Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), fue el combate más grande y destructivo de toda la historia, donde murieron 55 millones de personas en todo el mundo. Se inició cuando Alemania invadió Polonia, como respuesta Gran Bretaña y Francia le declararon la guerra a Alemania. Se abrieron dos frentes opuestos que luchaban, era el sistema capitalista contra el sistema comunista. Tras finalizar la guerra, toda Europa quedó devastada y sumida en una fuerte crisis económica, habían sido seis años de guerra y a ello se añadía la crisis derivada de la Primera Guerra Mundial de la cual los países no se habían recuperado todavía.

Finalizada la guerra, como acabamos de señalar, las consecuencias económicas, políticas y sociales en todo el mundo, fueron gravísimas. Por ello se promovió el establecimiento de un nuevo orden económico internacional en la Conferencia de Bretton Woods (Estados Unidos) en el año 1944, donde los países más poderosos como Estados Unidos, Reino Unido, la Unión Soviética, China y Francia, deciden crear el

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de dirigir la economía mundial hacia el sistema capitalista. Asimismo, en el plano económico, Estados Unidos mediante el Plan Marshall se propone reconstruir Europa Occidental, que había quedado devastada después de la Segunda Guerra Mundial; con préstamos en dinero y bienes industriales para detener el avance del bloque comunista dirigido por la Unión Soviética.

En el plano político surge la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 con la conferencia de San Francisco (EE. UU.), con el objetivo central de evitar nuevas guerras mundiales promoviendo la paz, la libertad y la igualdad entre los diferentes pueblos del mundo. En el plano político también surgen nuevos Estados, tales como Israel en 1948, la India y Pakistán en 1947 en Asia, y se inicia el proceso de descolonización de varios países en África y Asia.

Europa se da cuenta que para sobrevivir en un mundo globalizado y defenderse de las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, debe promover una unión de estados europeos. También hay que añadir que después de dos grandes guerras, Europa buscaba la paz y el cooperativismo entre los países vecinos. Todo esto hace reflexionar a Europa, y los diferentes Estados deciden mejorar su relación para evitar más enfrentamientos.

Primero, en 1951 se crea la Comunidad Europea del carbón y del acero (CECA). En 1958 le tocó el turno a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Euratom. A continuación, se sucedieron el Acta Única Europea (AUE) en 1986, el Tratado de Maastricht en 1992, el Tratado de Ámsterdam en 1996, el de Niza de 2001, y por fin, el Tratado de Lisboa en 2007, que entró en vigor en 2009 y es el vigente.

Con la creación de la Unión Europea, se ha observado un crecimiento económico para todos los países y poniendo a Europa entre una de las grandes potencias mundiales. Europa dispone de grandes recursos económicos y políticos, donde las grandes decisiones se toman en conjunto entre los países miembros, esto puede suponer una ventaja o un inconveniente según como se mire.

I. MARCO TEÓRICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PESC

En este apartado, vamos a comentar los Tratados que han tenido lugar en seno de la Unión Europea (en adelante, UE), y como se llega a lo que hoy es UE. En concreto, nos enfocaremos nuestra evolución en la evolución de la PESC.

1. Tratado CECA y Plan Pleven

Aunque la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante, CECA), se considera un acuerdo pero también un tratado, lo he querido mencionar primero como antecedente, ya que gracias a este acuerdo se pudo empezar a crear lo que hoy conocemos como UE y dentro de ello la PESC, pasando por varios procesos. Como he mencionado anteriormente tras los grandes conflictos bélicos que tuvo lugar en Europa, al finalizar se intentó crear el sentimiento de comunidad entre varios países del continente Europeo.

Todo empezó con la creación de la CECA, por seis Estados miembros¹, ya que se buscaba encontrar la manera de que los países europeos tuviesen una relación muy fuerte entre ellos. De este modo nace una alianza europea alrededor de un interés común, el carbón y el acero, que es el interés económico, ya que con esto se buscaba que todos los países europeos quieran seguir permaneciendo en esa comunidad.

Este Tratado CECA fue firmado en París el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 23 de julio de 1952. Como afirma GONZÁLEZ, en el artículo 2 del Tratado CECA se recoge como objetivo: *“contribuir, gracias al mercado común del carbón y del acero, a la expansión económica, al empleo y a la mejora del nivel de vida. Las instituciones debían velar por el abastecimiento regular de carbón y acero al mercado común garantizando un acceso equitativo a los medios de producción, velando por el establecimiento de los precios más bajos y por la mejora de las condiciones laborales. A todo ello debía unirse el desarrollo de los intercambios internacionales y la modernización de la producción”* (GONZÁLEZ, 2000)².

¹ Estados miembros: Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

² GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol.4, nº8, 2000, pág. 386.

Tras la creación del Tratado CECA, se planteó el Plan Pléven; para este apartado nos hemos basado en el artículo de ORTEGA, donde señala que dicho Plan, buscaba la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común y se preveía la creación de una Comunidad Europea de Defensa (en adelante, CED). La iniciativa francesa trataba de evitar el resurgimiento de un ejército alemán autónomo a cambio de la creación de un ejército europeo, donde aquel quedará absorbido en el conjunto. La estructura institucional era similar a la de la CECA, sin embargo, la propuesta suscitó un gran debate.

El tratado estaba muy mal redactado y resultaba bastante complejo. Desde un punto de vista militar, la CED era una organización tan compleja y pesada que numerosos mandos militares expresaron dudas sobre su funcionamiento. Por otra parte, el rearme alemán, había sido la causa de la insistencia americana y la razón por la que Pleven había optado por la solución de tener una defensa europea supranacional.

En 1952, se dio un debate parlamentario sobre política exterior, donde la Asamblea Nacional francesa, y se llegó a firmar la CED, aunque se aprobó una larga lista de recomendaciones sobre el ejército europeo, que se convertirían en los «preliminares» para la ratificación del Tratado de la CED. En 1954, durante la fase de ratificación, la Asamblea Nacional francesa denegó su aprobación y por ello el proyecto nunca entró en vigor.

Entre la crisis que había en Francia y los problemas del rearme alemán, ORTEGA señala que las causas del fracaso de la CED fueron variadas, y es difícil establecer cuál fue la decisiva, ya que los efectos del entorno exterior y del contexto doméstico se sumaron a los errores congénitos del plan, y se encontró una solución al problema de la defensa permitiendo a Alemania e Italia formar parte del Tratado de Bruselas. También se permitió el rearme alemán al tiempo que le sometían a prohibiciones, límites y controles severos y más tarde facilitaron el ingreso de Alemania en la OTAN³ (ORTEGA, 1980).

³ ORTEGA KLEIN, A., “El manto de Penélope: Francia y la comunidad europea de defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, n°1, 1980.

2. El Tratado de Roma

El Tratado de Roma se firma el 25 de marzo de 1957 y entra en vigor el día 1 de enero de 1958⁴. Los firmantes originales fueron Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. El objetivo del Tratado firmado en Roma, fue la creación de un organismo supranacional, la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante, CEEA), con la misión de un mercado común.

Tras el éxito económico que tuvo la CECA, se buscaba seguir ampliando esta “comunidad”. Se consigue desarrollar elementos de la economía, como el libre comercio, la circulación de mercancías, la reducción de aranceles, etc. Básicamente se pensaba conseguir las ventajas que se habían obtenido en la CECA, para tener beneficios en la CEE. Más adelante, se crearon nuevas instituciones supranacionales, como la Comisión nombrada por el Consejo, con poder de decisión propia; el Consejo como órgano de decisión y de coordinación de las políticas de los miembros; la Asamblea Europea con poder para cambiar la Comisión Europea; y el Tribunal de Justicia que garantiza el respeto al derecho en aplicación de los tratados (CUADRILLERO, 1999⁵).

Este nuevo tratado fue todo un éxito, consiguiendo que los países de Europa que no formaban parte de la CEE vieran esta alianza con buenos ojos y se dieron cuenta de todos los beneficios que estaban logrando los países miembros. Esto provocó que los demás Estados comiencen a interesarse y buscaban poder entrar en esa Organización Internacional (en adelante, OI), ya que se pudo ver que tenía resultados positivos, sobre todo a nivel económico.

⁴ Véase en:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

⁵ CUADRILLERO PINILLA, J., “Integración Europea. De Roma a Ámsterdam”. *Boletín de Información*, nº 262, 1999, págs. 100-101.

3. El Tratado de Bruselas

Previo al Tratado de Bruselas, en el año 1961, tiene lugar otro fracaso de proyecto, en este caso fue el Plan Fouchet. Una Comisión intergubernamental recibe un mandato para elaborar propuestas dirigidas a promover una unión política. Se propone instaurar una Unión con una política exterior y de defensa común, pero el plan no seguirá adelante al enfrentarse a tres obstáculos: la incertidumbre sobre la participación de Reino Unido, las diferencias para el establecimiento de una defensa europea independiente de la alianza atlántica, y el carácter demasiado intergubernamental de las instituciones propuestas que podrían dar lugar a que las instituciones comunitarias no tuvieran su esencia supranacional (EUR-LEX, s.f)⁶.

El Tratado de Bruselas también es conocido como el Tratado de Fusión, se firma en Bruselas (Bélgica) el 8 de abril de 1965 y con su entrada en vigor el día 1 de julio de 1967⁷. Este tratado se decidió fusionar los poderes ejecutivos, para crear un único Consejo y una única Comisión para las tres Comunidades Europeas (CEE, Euratom y CECA), con el fin de racionalizar las instituciones comunitarias (IUSOPÍA, 2016)⁸.

Previo a este tratado tiene lugar en 1965 un conflicto político llamado “crisis de la silla vacía”, donde enfrentó a Francia con los otros cinco miembros, y debido a este incidente la Comunidad se dio cuenta de que tenían que profundizar en el proceso de integración y desarrollar una política exterior común, aunque decidieron excluir los temas relacionados con el ámbito militar (Rodríguez, 2013)⁹.

Luego dio lugar al informe Davignon, el cual es el inicio de la Cooperación Política Europea (en adelante, CPE), que según afirma MARIÑO, suponía dar forma a una futura unión política y a una cooperación entre los Estados miembros, y consistía en el asesoramiento sobre situaciones y aspectos de la política exterior que afectaban a los

⁶ EUR-Lex.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0025>

⁷ Véase en:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty>

⁸ El Tratado de Fusión de Ejecutivos. IUSOPÍA, 9 de mayo 2016.

<http://archivodeinalbis.blogspot.com/2016/05/el-tratado-de-fusion-de-ejecutivos.html>

⁹ RODRÍGUEZ BRAVO, V., “La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea”, [Trabajo de fin de grado], 2013, pág. 2.

países miembros. La CPE se hizo público de manera informal en el 1970, antes de ser institucionalizada por el AUE (MARIÑO, 1980)¹⁰.

4. Acta Única Europea

El Acta Única Europea (en adelante, AUE), se aprobó el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo, y entró en vigor el 1 de julio de 1987¹¹. En el cual, se institucionalizó la CPE y se ampliaron sus objetivos alcanzando a todas las cuestiones de política exterior de interés general. Mucho tuvo que ver el trabajo que hicieron los Jefes de Estado y de Gobierno para guiar la política general de la construcción comunitaria.

En el artículo del exdiputado MARINHO, podemos comprender diversos bloques de cuestiones, el primero constituye una cierta reforma *o cambios institucionales*, el segundo bloque de cuestiones es relativo al mercado interior que persigue lograr una *Europa sin fronteras*, el tercer bloque se refiere a las cuestiones en *materia monetaria*, el cuarto bloque de cuestiones comprende las *políticas de investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y asuntos sociales*, tiene un papel central para el combate por la competitividad europea; y por último, el bloque dedicado a la *política comunitaria o exterior común* (MARINHO, 1991)¹².

De acuerdo con Palomares, con la entrada en vigor del AUE supuso el punto para establecer una unidad de acción en relación con el ámbito exterior. También puede señalarse que en el AUE se apuntaban las grandes cuestiones que debían articular la futura “política exterior comunitaria”, y supuso un paso decisivo en la integración del continente y estableció unas modificaciones muy importantes en la estructura institucional de la Comunidad Europea (en adelante, CE), a nivel orgánico, competencial y en proceso de toma de decisiones (PALOMARES, 1995)¹³.

¹⁰ MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El sistema de cooperación política en Europa”, *Revista de Instituciones Europeas* Vol.7, nº2, 1980, pág. 609.

¹¹ Véase en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

¹² MARINHO, L. “El acta única y la Unión Europea: Una nueva soberanía”, *Studia histórica. Historia contemporánea*, nº 9, 1991, págs. 59-65.

¹³ PALOMARES LERMA, G. “Presente y futuro de la política exterior y seguridad común de la unión europea”, *Revista de estudios políticos*, nº90, 1995, págs. 244-247

Además, el AUE confiere una base jurídica al Consejo Europeo, al dar carácter formal a las reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno¹⁴. El objetivo principal de este AUE era crear un libre mercado interior y establecer la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital. Para mayor claridad, el artículo 13 del AUE dice:

El Tratado CEE será completado con las disposiciones siguientes:

Artículo 8 A: *“La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992 [...] El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.”*

Los principales cambios que se introdujeron fueron la ampliación de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, para hacer más difícil el veto de las propuestas legislativas por un único país, y la creación de los procedimientos de cooperación y dictamen conforme, que dan más peso al Parlamento.

5. El Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), se firmó en Países Bajos el 7 de febrero de 1992, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993¹⁵; fue firmado en presencia del Presidente del Parlamento Europeo y por los representantes de los 12 países miembros en ese momento:

Países miembros que firmaron:		
Alemania	Francia	Luxemburgo
Bélgica	Grecia	Países Bajos
Dinamarca	Irlanda	Portugal
España	Italia	Reino Unido

¹⁴ Historia (última actualización el 10 de julio de 2020). Consejo Europeo- Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/history/#40802200881>

¹⁵ Véase en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam>

El tratado tenía como objetivo principal ir más allá de un beneficio económico y buscaba por primera vez la unidad política entre los países miembros. Se introdujo las modificaciones necesarias para otorgar un mecanismo más eficaz y democrático en toda la CE, y a raíz de este tratado, se puede decir que se creó las bases del establecimiento de lo que hoy conocemos como la Unión Europea. Y se otorgó al Parlamento más participación en la toma de decisiones.

Con este tratado supuso el inicio de un proceso de transformación profunda en la integración comunitaria, y sobre todo el ámbito de la Política exterior y de seguridad común fueron los más afectados por la búsqueda de compromiso y consensos puntuales, que dieron lugar a los tres pilares fundamentales en los que se basaba el Tratado de Maastricht (PALOMARES, 1995)¹⁶.

El Tratado de Maastricht modificó los tratados previos que había hasta ese entonces, y fundó una Unión Europea (en adelante, UE), y como hemos mencionado anteriormente, se apoyaba en tres pilares, recogidos en la página oficial del Banco Central Europeo¹⁷:

- Las Comunidades Europeas, sobre aspectos económicos de integración y se introdujo la ciudadanía europea, la cual otorgaba a los ciudadanos el poder circular libremente, residir en todos los Estados miembros, etc.
- La Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC), con el objetivo de defender los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión. Y con esta creación se evoluciona la CPE.
- Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (AIJ)¹⁸, donde el tratado desarrolló una cooperación estrecha en materia de justicia y asuntos de interior para garantizar la seguridad y la protección de los ciudadanos europeos.

¹⁶ PALOMARES LERMA, G. “Presente y futuro de la política exterior y seguridad común de la unión europea”, *Revista de estudios políticos*, nº90, 1995, pág. 263.

¹⁷ Cinco cosas que deberías saber sobre el Tratado de Maastricht. (2021). *Banco Central Europeo. EUROSISTEMA*.

https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.es.html#:~:text=El%20Tratado%20introdujo%20la%20ciudadan%C3%A9Da,en%20todos%20los%20Estados%20miembros.&text=El%20Tratado%20estableci%C3%B3%20una%20pol%C3%ADtica.la%20independencia%20de%20la%20Uni%C3%B3n.

¹⁸ Véase en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/jha/>

La PESC está regulada por las disposiciones generales que aparecen en el Título V del TUE. Su creación *“fue instaurada para responder al deseo de tener una mejor Unión frente a los desafíos internacionales, confiriéndole una nueva gama de medios de acción que vienen a añadirse a las actividades tradicionales de la Comunidad en el ámbito de las relaciones exteriores (en particular, la política comercial y la cooperación para el desarrollo)”*¹⁹.

6. El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1977, y entró en vigor el 1 de mayo de 1999; por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos²⁰.

El tratado es un documento jurídico, ya que tenía como objetivo reformar las instituciones de la UE para preparar la llegada de futuros países miembros, manteniendo la estructura de los pilares del TUE y añadiendo mayor transparencia en la toma de decisiones. Por tanto, como escribió Herrero de la Fuente, el Tratado de Ámsterdam *“reestructuró el Título V del TUE, mejorándolo e introduciendo novedades”* (HERRERO DE LA FUENTE, 1998)²¹.

Se observaron mejoras en los siguientes puntos:

- a. Se insistió en el respeto por los derechos humanos, dando una gran importancia a la libertad, la seguridad y la justicia de todos los países miembros. Todos los Estados que formaban parte de la CE les constaba que debían respetar unos principios básicos que son comunes para todos. Para mayor claridad, el artículo 6.2 del TUE se dice que:

“La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950,

¹⁹ véase en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>

²⁰ Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. (Marzo 2021). Europarl. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam#>

²¹ HERRERO DE LA FUENTE, A. “La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa”, *Anuario de derecho europeo*, n°5, 2008, pág.38.

y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario".

- b. Se incluyen los Acuerdos y el Convenio de Schengen²²
- c. Se amplía las medidas de la ciudadanía europea
- d. Se fortaleció y se amplió las competencias del Parlamento Europeo

Previamente en la creación de la TUE se habían fijado unos objetivos para la política exterior, que durante los primeros años donde se instauró el Título V no tuvo el éxito que se esperaba, y por ello en la Conferencia intergubernamental de 1996 se pensó en añadir en el nuevo tratado las reformas institucionales que en ese momento eran necesarias para la eficacia de la PESC. Gracias al Tratado de Ámsterdam se reforzó la PESC, asignándole instrumentos y un nuevo método para que tome decisiones, el cual era más eficiente.

FERNÁNDEZ analiza los avances a destacar incluidos en el Tratado de Ámsterdam, que vamos a desarrollar²³:

- a. Introducción de una estrategia común, que se añade a la acción común y a la posición común. Mediante dicha estrategia se buscaba marcar los objetivos, la duración y los medios aportados por la UE y los Estados miembros que lo componen. Esta aplicación le correspondía al Consejo Europeo, que ejerce por unanimidad.
- b. La toma de decisiones que se mantiene, respetando la norma general: *las decisiones que dependen de la PESC se toman siempre por unanimidad*. Se estableció un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. Sin embargo, se mencionan dos situaciones donde era necesaria la mayoría cualificada:
 - Durante la adopción de decisiones de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo Europeo
 - Durante las decisiones en las que se aplique una acción común o una posición común adoptada de antemano por el Consejo.

²² véase en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=es

²³ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. "El tratado de Ámsterdam y la política exterior y de seguridad común de la unión: análisis crítico desde la óptica del parlamento europeo", en *Revista de derecho comunitario europeo*, nº3, 1998, págs. 79-112.

En estos dos casos especiales, los miembros disponen de una cláusula de salvaguardia, la cual les otorga vetar el recurso al voto justificando razones importantes de política nacional.

- c. En 1999, el Consejo Europeo creó la función del Alto Representante (en adelante, AR), que se recoge en el artículo 26.2 del TUE, donde se mencionan sus funciones:

“El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión”

Por lo tanto, al AR se le asignó las funciones de coordinar y cooperar en la formulación de la política exterior comunitaria, y con el principal objetivo de poder disponer de un representante que pueda tener voz única en asuntos exteriores, y podrá actuar en nombre del Consejo llevando la comunicación política con terceros.

- d. Cabe de mencionar que también se añadió una declaración adjunta al Tratado de Ámsterdam, donde se implantó una unidad de planificación de políticas y de alerta rápida en la Secretaría General del Consejo y bajo la autoridad del Alto Representante, en la cual se trataban las observaciones, las evoluciones, las crisis políticas, peticiones al Consejo, etc., relacionado con el ámbito de la PESC.

7. El Tratado de Niza

El Tratado de Niza se firmó el 26 de febrero de 2001 en presencia de la Presidenta del Parlamento Europeo, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003²⁴. El objetivo de dicho tratado era reformar las instituciones, ya que se habían sumado varios países haciendo un total de 25 y por ello la UE tenía que hacer frente a los retos que planteaba la nueva ampliación.

²⁴ Véase en:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/4/el-tratado-de-niza-y-la-convenccion-sobre-el-futuro-de-europa>

El Tratado de Niza exige en el nuevo artículo 27 A del Tratado de la UE que las cooperaciones en política exterior se comprometan a: *“defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto”*.

Además, se introdujo otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad, establecido por una decisión del Consejo, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis (EUROPARL)²⁵.

Por otro lado cabe mencionar que el Tratado de Niza modificó el artículo 17 del TUE, eliminando de dicha disposición todas las cuestiones referentes a las relaciones entre la Unión Europea Occidental y la Unión Europea y como consecuencia en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia se estableció *“la transferencia por parte de la Unión Europea Occidental a la Unión Europea de las funciones necesarias para la realización de las nuevas misiones de esta última”* (Informe General de la Unión Europea, 1999, punto 635)²⁶.

8. El Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa se firmó el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre del 2009²⁷. Tenía como objetivo hacer la UE más democrática, más eficiente y mejor capacitada para plantear unidos los “problemas mundiales”.

El Tratado de Lisboa modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), y el TUE, donde los principales cambios que se observan fueron:

- a. El aumento de competencias del Parlamento Europeo
- b. Refuerzo de los derechos y los valores de la UE y más eficacia en la toma de decisiones, hace referencia a “nuevos derechos” y otorga

²⁵ Véase en:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>

²⁶ Véase en:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ba77533a-9d00-4687-b77f-a7e598000175.0010.02/DOC_2&format=PDF

²⁷ Véase en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/tratado-de-lisboa>

carácter vinculante a la Carta de los Derechos fundamentales, dándole el rango de Derecho primario.

- c. El cambio de procedimientos de votos en el Consejo
- d. Más democracia participativa con la iniciativa ciudadana europea
- e. El carácter permanente del puesto de Presidente del Consejo Europeo
- f. El nuevo puesto de Alto Representante para Asuntos Exteriores
- g. El Nuevo servicio diplomático de la UE

Por primera vez, en un tratado se agrupan tres tipos de competencias que se atribuyen solo a la UE, y se diferencian las que son para los países miembros y las que se pueden compartir.

En el momento en el que entró el vigor el Tratado de Lisboa, la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante, PESD), de la Unión Europea, pasa a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD). De modo general, el Tratado de Lisboa en el campo de la seguridad y la defensa afecta a la armonización de la estructura institucional, lo que debería facilitar las relaciones entre instituciones clave como el Consejo y la Comisión respecto a la PCSD (MÖLLING, 2008)²⁸.

En el artículo 47 del TUE se menciona la personalidad jurídica de la UE y también se señala en el artículo 37 TUE: *“la Unión se podrá celebrar entre uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo relativo a la PESC”*

La personalidad jurídica que se tiene fortalece la capacidad de diálogo y la orienta a una visión más internacional. Sin embargo, esta personalidad jurídica no da lugar a una aplicación distinta para tomar decisiones en la UE, continúa la unanimidad en los temas relacionados con la seguridad o defensa, esto se puede observar en los artículos 31 y 38 del TUE.

El Tratado de Lisboa trata de dar coherencia a la acción exterior de la Unión recogiendo las disposiciones del fallido Tratado Constitucional. Para ello, ha reorganizado el sistema vigente a través de una reestructuración de las competencias y

²⁸ MÖLLING, C. “ESDP AFTER LISBON: MORE COHERENT AND CAPABLE”. *Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Suiza*. Vol. 3, nº 28, 2008.
<https://www.files.ethz.ch/isn/46839/28e.pdf>

responsabilidades entre todas las instituciones afectadas. Finalmente, los Estados miembros han acordado dotar de medios institucionales a la Unión en el ámbito exterior para la aplicación de una política común, unificando sus tres pilares y logrando la estructura que no pudo cristalizar anteriormente y que había sido una quimera desde la non nata Comunidad Europea de Defensa, a principios de los años 50. Se trata de una complicada estructura que define lo necesario que es tener a un AR, para combinar competencias exteriores del Consejo (PESC y PESD) y comunitarias de la Comisión (resto), aportando un factor de equilibrio interinstitucional y contando con un nuevo instrumento de apoyo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante, SEAE), (NAVARRO, 2008)²⁹.

La SEAE es una de las novedades más significativas que introduce el Tratado de Lisboa con el objetivo de mejorar la eficacia, la coherencia y la visibilidad de la acción exterior de la UE. El SEAE conlleva la unificación de los servicios y funciones de la Comisión y del Consejo implicados en la acción exterior de la Unión, sin alterar las competencias y funciones encomendadas a las instituciones por los tratados (SANTOS, 2011)³⁰.

Dentro del Título V del TUE: (Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común), se encuentra el Capítulo 1 (Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la unión), y en el artículo 21.1 TUE habla de manera general de la Unión y dice que:

“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”

²⁹ NAVARRO PORTERA, Ma. (2008). “El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado”. Publicado en TRIBUNA ABIERTA <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2373/documento/articuloUM.pdf?id=3060>

³⁰ SANTOS VARA, J., “El servicio europeo de acción exterior”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 23, 2011.

Es decir, en problemas comunes y sobre todo en el caso de las Naciones Unidas, se buscarán soluciones para ejecutar políticas comunes y acciones y con el objetivo de buscar cooperación en todos los ámbitos internacionales. Por otro lado, hay que mencionar el artículo 21.3 TUE:

“La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.”

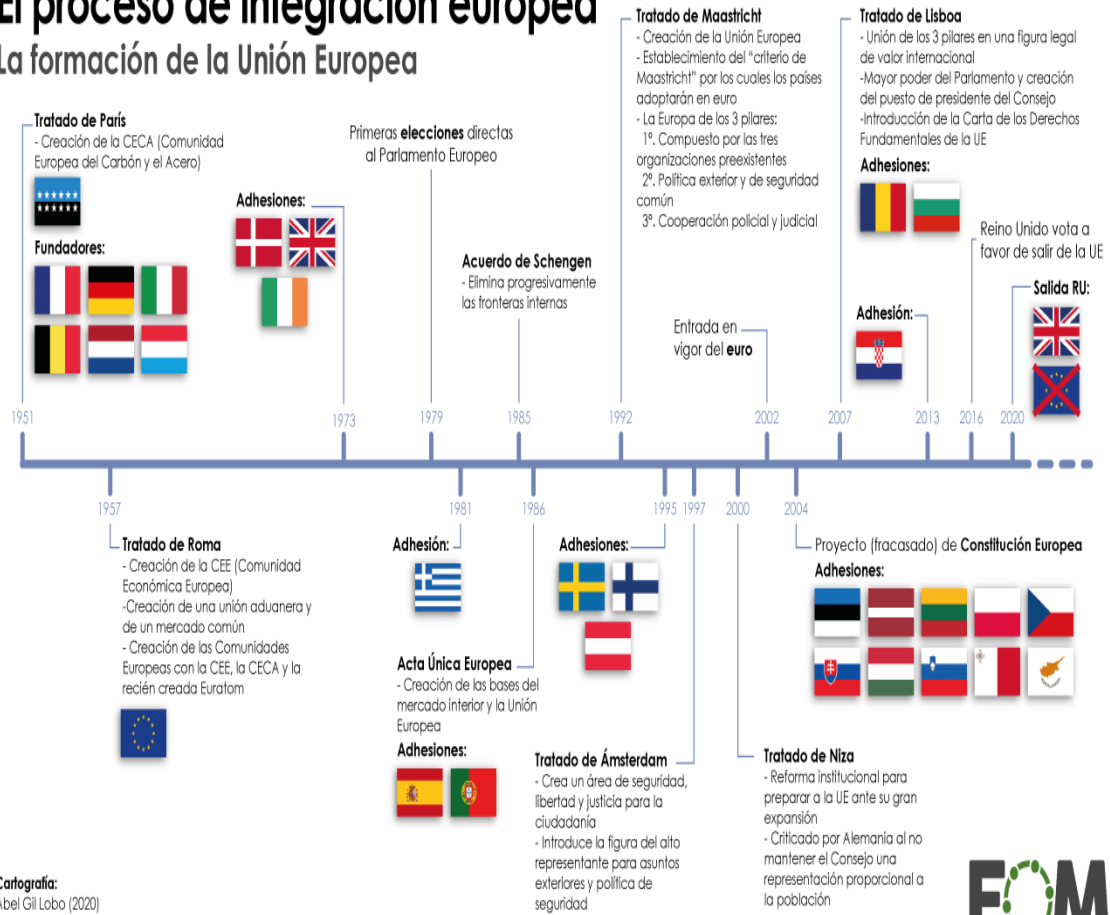
Hace referencia de manera general, a una delimitación de los ámbitos de la acción exterior, refiriéndose a “los ámbitos cubiertos por el Título V del TUE y la quinta parte del TFUE (sobre acción exterior de la Unión), y también de los aspectos exteriores de las demás políticas” (varios títulos y capítulos sobre cooperación con países terceros y ayuda humanitaria, especialmente, la cooperación al desarrollo, la cooperación económica financiera y técnica, la ayuda humanitaria y la política comercial común).

Como hemos visto, el conjunto de los tratados han formado el resultado final de lo que hoy en día conocemos como UE y como PESC. En la siguiente fotografía observaremos gráficamente los acontecimientos desde 1951, con el Tratado de París, hasta el 2020 con la salida de Reino Unido.

Imagen: Proceso de integración europea.

El proceso de integración europea

La formación de la Unión Europea



Cartografía:
 Abel Gil Lobo (2020)
 Fuente:
 Comisión Europea (2020)



Fuente: Comisión Europea.

II. ESTRUCTURA GENERAL DE LA PESC

Llegados al punto III vamos a profundizar en la actual política exterior de la Unión Europea, denominada como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Viene recogida en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su actual regulación tras la reforma del Tratado de Lisboa, y se encuentra dentro del Título V: *“Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”* (artículos del 21 al 46 TUE).

1. Definición

Destacamos las siguientes definiciones:

En la página del Gobierno de España la PESC se resume como: “La UE cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común, que le permite actuar y expresarse con personalidad propia en la escena internacional. La PESC se constituyó en sus orígenes como un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1997. La PESC se consolidó con el Tratado de Lisboa de 2009”³¹.

Como señala OJEDA: “La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se trata de una estructura de cooperación entre Estados miembros que se creó para articular la acción exterior de la Unión Europea. Sus objetivos principales son mantener la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”³².

³¹ Definición:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

³² OJEDA. P. (1 de Febrero de 2019). ¿Existe en realidad una política exterior común en la Unión Europea? *HAY DERECHO, EXPANSIÓN*. <https://hayderecho.expansion.com/2019/02/01/existe-realidad-politica-exterior-comun-union-europea/>

2. Principios

En referencia a los principios de la PESC, están recogidos en el artículo 21.1, donde se mencionan los siguientes principios a su aplicación:

- a. La democracia
- b. El Estado de Derecho
- c. La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos
- d. Las libertades fundamentales
- e. El respeto de la dignidad humana
- f. Los principios de igualdad y solidaridad
- g. El respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional

El Consejo Europeo es un organismo que lleva a cabo varias competencias muy importantes y una de ellas es definir los principios, con ese fin se reúne varias veces al año para establecer y determinar los principios y las directrices generales de la PESC, teniendo siempre en cuenta y respetando los principios marcados previamente en el artículo 21 del TUE. Es importante tener en cuenta que estos principios serán respetados y garantizados por la Unión manteniendo la coherencia entre los diferentes ámbitos de la acción exterior y del resto de políticas (art.21.3 TUE).

3. Objetivos

En cuanto a los objetivos de la PESC, HERRERO DE LA FUENTE, afirma que en el artículo 3.5 del TUE, la Unión deberá: *“contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los niños, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional”*. Es decir, perseguirá unos objetivos que coinciden, más o

menos, con los objetivos marcados para la acción exterior (HERRERO DE LA FUENTE, 1998³³).

Los objetivos de la PESC se recogen en el artículo 21. 2 del TUE, y son los siguientes:

- “Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad”.
- “Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional”.
- “Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores”.
- “Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”.
- “Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional”.
- “Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.
- “Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano”.
- “Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.

Como hemos mencionado anteriormente, el Consejo Europeo también es el encargado de definir los objetivos de la PESC, esto se expresa en el artículo 26.1, que dice lo siguiente:

³³ HERRERO DE LA FUENTE, A. “La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa”, *Anuario de derecho europeo*, nº 5, 2008, pág. 44.

“El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias”.

Y en el caso de que un acontecimiento internacional, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para poder definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento (art.26.1 TUE). Por lo tanto, más que ámbitos o contenidos determinados, la PESC ofrece a los Estados miembros, sobre la base de los principios y objetivos de la acción exterior, unos procedimientos para identificar estos contenidos y construir una política exterior al respecto (HERRERO DE LA FUENTE, 2008)³⁴.

La PESC es la política que dirige sus objetivos fuera de la Unión, siendo muy importante su consolidación para reforzar la identidad europea en las relaciones internacionales. Por ello, aunque se considera una política basada en la cooperación intergubernamental, la realidad actual cuestiona más que nunca que dependa de los intereses individuales de los Estados y no se desarrolle una política exterior con un carácter verdaderamente común que aborde problemas y persiga objetivos, distintos a los estatales (KEUKELEIRE & DELREUX, 2014)³⁵.

4. Obligaciones

Dentro de la PESC se observan dos tipos de obligaciones: las obligaciones generales y las obligaciones concretas³⁶.

a) Las obligaciones generales de los Estados miembros se establecen en el artículo 24.3 del TUE:

³⁴ HERRERO DE LA FUENTE, A. “La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa”, *Anuario de derecho europeo*, nº 5, 2008, pág. 45.

³⁵ KEUKELEIRE.S Y DELREUX.T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union* (2ND edition), Editor, Prensa Red Globe, pág. 18-19.

³⁶ LÓPEZ, M, & GALLEGU, T. (2014/2015). “La EUROFOR RCA en el marco Político Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea” [trabajo fin de grado]. Universidad Miguel Hernández, Elche, España.

- “Apoyo activo y sin reserva a la PESC”.
- “Espíritu de lealtad y solidaridad mutua”.
- “Se respetará la acción de la Unión en este ámbito”.
- “Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua”.
- “Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales”.

Para estas obligaciones generales el Consejo y el Alto Representante se encargarán de que se respeten y se cumplan. Como hemos mencionado anteriormente, las obligaciones de la PESC se dividen en dos, y por ello estas obligaciones generales se complementan con otras obligaciones de carácter concreto.

b) Las obligaciones concretas de los Estados miembros se recogen en los artículos 32, 34, 35 y 41 del TUE:

- “Obligación de información y consultas mutuas en el seno del Consejo y del Consejo Europeo” (art.32 TUE)
- “Deber de abstención de cualquier actuación o adquisición de compromisos en la escena internacional que puedan afectar a los intereses de la UE antes de realizar las consultas en el seno del Consejo Europeo o del Consejo” (art.32.1 TUE)
- “Deber de solidaridad y de coordinación de los Ministros de Asuntos Exteriores con el Alto Representante cuando haya enfoque común del Consejo Europeo o del Consejo” (art.32.2 TUE)
- “Deber de coordinación de su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Obligación de los Estados que participen en organizaciones o conferencias internacionales donde no estén todos representados de defender las posiciones comunes y de tener informados a los no participantes de cualquier cuestión de interés común. Estas dos

obligaciones se contemplan de manera expresa con relación al Consejo de Seguridad de la ONU” (art. 34 TUE)

- “El deber de cooperación y de contribución a la aplicación de la PESC de las misiones diplomáticas y consultares de los Estados entre sí y con las delegaciones de la Unión ante terceros países y organizaciones internacionales y ante las conferencias internacionales, garantizando el respeto y la ejecución de las decisiones de la PESC, su intercambio de información y contribución a realizar valoraciones comunes junto a la muy importante función de cooperar para el cumplimiento del derecho de los ciudadanos europeos a la protección diplomática y consular” (art.35 TUE)
- “La obligación de soportar los gastos operativos en las decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los que decida el Consejo (art. 41 TUE), salvo que el Estado haya declarado su abstención según el artículo 31.1 TUE”.

Toda obligación debe incorporarse en un ordenamiento jurídico que garantice su eficacia y cumplimiento, además debe tener mecanismos para su precisión e interpretación. La peculiaridad de la PESC dentro del sistema jurídico de la Unión articulado en el TFUE, la exclusión de actos legislativos en esta materia, la exclusión de la competencia del TJUE y el acusado carácter intergubernamental de su sistema decisorio y de aplicación, sitúan a la PESC en el espacio jurídico muy peculiar, no muy alejado del sistema jurídico internacional o de organizaciones internacionales de cooperación. Una situación no muy apropiada para un modelo de UE con una futura unificación. (MANGAS, 2005)³⁷.

³⁷ Para las obligaciones en materia de la PESC véase en: MANGAS MARTÍN, A & LIÑAN NOGUERA, Dj. Instituciones y derecho de la Unión Europea. *TECNO*, 2005, págs.577-579.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PESC

Un marco institucional se define como un conjunto de instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión Europea encargados, mediante funciones de participación en el proceso de decisión o de control, de su organización, funcionamiento y logro de sus objetivos mediante la adopción de normas y políticas comunes a sus Estados miembros³⁸.

Una vez definido, analizaremos el marco institucional de la PESC para llegar a entender quiénes son los encargados de su funcionamiento. En el artículo 13 TUE se establece un marco institucional único para los tres pilares:

“La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”

El marco institucional de la UE está compuesto por siete instituciones, pero no todos intervienen en el ámbito de la PESC. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal (art.13.2 TUE).

Para el desglose de las instituciones y el análisis de sus competencias, nos basaremos en el libro de Araceli Mangas Martín³⁹.

1. El Consejo Europeo

El Consejo Europeo⁴⁰ reúne a los líderes de la UE para establecer su agenda política y su finalidad es definir la orientación y las prioridades políticas generales de la UE. Está regulado en el artículo 15 TUE, donde dice que se compone por Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea (art.15.2 TUE).

³⁸ Diccionario panhispánico del español jurídico, 2020. <https://dpej.rae.es/lema/marco-institucional>

³⁹ MANGAS MARTÍN, A., Instituciones y Derecho de la Unión Europea, *TECNOS*, 2005.

⁴⁰ Véase en:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_es

En relación con la PESC, el Consejo Europeo junto con el Consejo son los encargados de definir y aplicar la PESC (art. 24.1 TUE). Y dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna (art.15 TUE).

Desarrolla las siguientes competencias (MANGAS, 2005)⁴¹:

- a. “De consulta y de información con los Estados miembros sobre cualquier cuestión de política exterior de interés general, con el fin de definir un enfoque común” (art.32 TUE).
- b. “Adoptar las decisiones sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión” (art.22.1 TUE).
- c. “Se llevará a cabo una defensa común decidida por unanimidad el Consejo Europeo y recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (art. 42.2 TUE)
- d. “Capacidad para decidir por unanimidad que el Consejo pueda extender el ámbito de decisiones por mayoría previsto en el apartado 2 del artículo 31” (art.31.3 TUE).

En el artículo 26 TUE, dice:

“El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias”.

2. El Consejo

El Consejo de la UE⁴² es una institución que representa a los Gobiernos de los Estados miembros, adopta la legislación europea, junto con el PE, y coordina las

⁴¹ MANGAS MARTIN, A., “CAP.25: La acción exterior de la Unión: La política exterior”, *Instituciones y Derecho de la Unión Europeo*, 2005, pág. 602.

políticas de la UE. Está compuesto por los ministros de cada país de la UE, en función del tema que se vaya a tratar.

Sus funciones se dividen en las siguientes (MANGAS, 2005)⁴³:

a. Poderes de decisión e iniciativa

- “Junto con el Consejo Europeo, define un enfoque común para que los Estados miembros les consultarán sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general” (art. 32 TUE)
- “El Consejo elaborará la Política Exterior y de Seguridad Común, junto con el Consejo Europeo, adoptando las decisiones necesarias para definirla y aplicarla” (art. 26. 2 TUE).
- “Las decisiones en materia de política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas a una misión” (art. 42. 4 TUE)
- “Adoptará las decisiones necesarias en situaciones internacionales que exijan una acción operativa de la Unión” (art. 28 TUE)
- “Adoptará por mayoría cualificada las decisiones relativas a los intereses y objetivos de la Unión” (31. 2)
- “Designará un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas” (art. 33 TUE)
- “Decidirá por unanimidad cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión” (art. 41. 2 TUE)
- “Se le plantearán cualquier cuestión relacionada con la PESC” (art.30. 1 TUE)
- “Recibirá los dictámenes del Comité Político y de Seguridad” (art. 38 TUE)
- “Recibirá las recomendaciones del Parlamento Europeo” (art. 36 TUE)

⁴² Véase en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es

⁴³ MANGAS MARTIN, A., “CAP.25: La acción exterior de la Unión: La política exterior”, *Instituciones y Derecho de la Unión Europeo*, 2005, págs. 602-603.

- “La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo” (art.27. 3 TUE)

b. Poderes de control

- “Junto con La Comisión y asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán la coherencia y cooperarán a tal efecto” (art.21. 3 TUE)
- “Junto con AR velarán porque se respeten los principios” (art. 24. 3 TUE)
- “Deliberará y buscare soluciones en situaciones de que los Estados miembros tengan dificultades importantes para aplicar una decisión” (art. 28. 5 TUE)
- “Adoptará decisiones en la aplicación de las misiones, cuando sea necesario” (art. 44. 2 TUE)

c. Poderes de ejecución

- “Adoptará las decisiones necesarias para aplicar dicha política” (art.26. 2 TUE)

3. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo⁴⁴ (en adelante, PE), es una institución de carácter legislativo, junto con el Consejo, elegido cada cinco años por sufragio directo, con responsabilidades legislativas, de supervisión y presupuestarias. Actualmente está compuesto por 705 eurodiputados.

Al PE se le reconoce un control político de la PESC con un derecho a ser informado y consultado sobre los aspectos principales de la política exterior de la Unión

⁴⁴ Véase en:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_es#%C2%BFqu%C3%A9-hace-el-parlamento?

(art. 36 TUE), pero desempeña un papel menos importante en la PESC, en comparación con otras instituciones.

En cuanto a su composición, estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de 750, más el Presidente del PE. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de 96 escaños (Art.14.2 TUE).

En el trabajo de GONZÁLEZ, se afirma que el PE ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivo, en las condiciones establecidas en los tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión (art.14.1 TUE). De este modo, el PE queda ausente de la fase de toma de decisiones de la PESC, y se limita a ser meramente receptor de la información (GONZÁLEZ, 2000)⁴⁵.

4. Alto Representante

El Alto Representante (en adelante, AR), se encarga de la coordinación y de llevar a cabo la PESC y la PCSD en la UE y se asegura de que la acción exterior general de la UE sea coherente (Art.18 TUE). Como menciona HERRERO DE LA FUENTE, el AR es miembro de la Comisión (es uno de los vicepresidentes) y preside en el Consejo de asuntos exteriores, haciendo que la Comisión se incorpore directamente en el desarrollo y evolución de la PESC (HERRERO DE LA FUENTE, 1998)⁴⁶.

Es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada (con la aprobación del presidente de la Comisión Europea). Y sus responsabilidades se recogen en el artículo 18 y 36 TUE, y son:

- a. “Contribuir a la elaboración de la PESC mediante la presentación de propuestas al Consejo de la UE y el Consejo Europeo”.

⁴⁵ GONZÁLEZ SANGÉZ, E., “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol., 4, nº 8, 2000, pág. 388.

⁴⁶ HERRERO DE LA FUENTE, A., “La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa”, *Anuario de derecho europeo*, nº5, 2008, pág.48.

- b. “Garantizar la aplicación de las decisiones que se adopten”.
- c. “Como vicepresidente de la Comisión, el AR vela por la coherencia y eficacia de la acción exterior general de la UE en los ámbitos de la ayuda al desarrollo, el comercio, la ayuda humanitaria y la respuesta a las crisis” (art. 18.4 TUE).
- d. “El AR preside la reunión de ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo de la UE”.
- e. “Representa a la UE en asuntos relacionados con la PESC”.
- f. “Otras tareas incluyen dirigir la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE”.
- g. “Debe consultar periódicamente y tener en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones de la PESC y la PCSD”.

Cuando la Unión haya definido una posición común sobre un tema incluido en el orden del día, se invitará al AR a presentar la posición de la Unión (art. 34 TUE).

5. La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo “Comisión”)

La Comisión⁴⁷ es una institución de carácter ejecutivo, políticamente independiente de la UE, que vela por los intereses generales de la UE, proponiendo y comprobando que se cumpla la legislación y aplicando las políticas y el presupuesto de la UE. Está formado por un equipo “colegiado” de comisarios, uno por cada país de la UE.

La Comisión, junto con el Consejo y el Alto Representante de la Unión garantizarán la coherencia y la cooperación sobre los asuntos exteriores y de política de seguridad (Art. 21. 3 TUE).

Como hemos mencionado anteriormente, hay órganos que no tienen un papel muy importante en materia de la PESC, como es el caso de La Comisión. Es decir, la Comisión participa y expresa sus posiciones en todas las fases.

⁴⁷ Véase en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es

IV. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

En este apartado vamos a describir las partes más importantes para la toma de decisiones de la PESC, establecidas en el TUE.

1. Papel de las instituciones en el proceso

Para empezar el desarrollo, es importante saber que existen dos métodos en la toma de decisiones, el método comunitario y el intergubernamental. El método intergubernamental se define como “*el sistema de funcionamiento institucional de los pilares segundo y tercero, basados en una lógica de cooperación intergubernamental, la cual se caracteriza por el derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos, por una unanimidad para tomar decisiones en el Consejo, por un papel consultivo del PE y por un papel limitado en el TJ*”⁴⁸. Por ello, la PESC se rige por el método intergubernamental.

GIL, dice que la competencia en política exterior recae en los Estados Miembros y, por tanto, no podemos hablar de una toma de decisiones verdaderamente europeas (GIL, 2019)⁴⁹.

En el proceso de toma de decisiones para el ámbito de la PESC, las instituciones tienen diferentes papeles, hemos mencionado algunas de las funciones en el punto anterior. En el artículo 30 TUE se hace referencia a que cualquier Estado miembro o el AR junto con la Comisión podrán plantear cualquier cuestión relacionada con la PESC. Otras instituciones como el TJ o la Comisión carecen de competencias directas para temas de la PESC.

Como afirma GONZÁLEZ en su artículo, “*se plantea una dificultad a la hora de aclarar las competencias del primer y segundo pilar. De este modo, La Comisión y el PE se plantean por vía de las competencias comunitarias influir en las decisiones*”

⁴⁸ Definición, véase en:

[Métodos comunitario e intergubernamental \(Unión Europea\) \(servidor-alicante.com\)](http://servidor-alicante.com)

⁴⁹ GIL IGLESIAS, D. (2019). La Toma de Decisiones en la Acción Exterior de la UE. *THE POLITICAL ROOM*. [La Toma de Decisiones en la Acción Exterior de la UE \(thepoliticalroom.com\)](http://thepoliticalroom.com)

que se marcan en los artículos del TUE en relación con la PESC” (GONZÁLEZ, 2000)⁵⁰.

GONZALEZ divide el proceso de decisiones en tres bloques:

a) La iniciativa del acto PESC:

En el artículo 22 TUE se menciona que cualquier Estado miembro, el AR o la misma Comisión pueden iniciar el acto de la PESC. Pero no siempre es así, ya que cuando se tiene que realizar propuestas las inicia la Presidencia, en ocasiones a recomendación de los Estados miembros o la Comisión. Aunque, cabe mencionar que a pesar de que un Estado miembro o la propia Comisión realicen la propuesta, no siempre es escuchada, incluso puede ser ignorada (GONZÁLEZ, 2000)⁵¹.

Por lo tanto, el Consejo elabora sus propuestas y bajo su propia responsabilidad, pero siempre debe estar comunicando todo a los Estados miembros y a la Comisión.

b) El papel del Parlamento Europeo:

El PE tiene sobre la PESC un papel consultivo, incluso limitado, que se menciona en el artículo 36 del TUE, donde establece que el PE será informado periódicamente sobre los aspectos principales de la PESC. El PE junto con el Consejo pueden influir “indirectamente” sobre los temas de la PESC (Enrique González, 2000)⁵².

c) La decisión del Consejo:

El Consejo es el órgano que adopta las decisiones de la PESC y los actos comunitarios. La diferencia es que las decisiones PESC se toman por unanimidad (art. 31.1 TUE), a diferencia de la mayoría de las decisiones del Consejo se hacen por medio de la mayoría cualificada.

Los actos PESC pueden agruparse en dos grupos: actos políticos y actos jurídicos (GONZÁLEZ, 2000)⁵³:

⁵⁰ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 4, nº 8, 2000, pág. 386.

⁵¹ *Ibid.*, p.387.

⁵² *Ibid.*, p.388.

⁵³ *Ibid.*, p. 389

- Los actos políticos: recogen un conjunto de instrumentos dedicados a mostrar la posición unitaria de los Estados miembros, como las conclusiones del Consejo Europeo y del Consejo. Estos actos son adoptados por consenso y sin carácter vinculante jurídicamente.
- Los actos jurídicos: se mencionan en el TUE, y se desglosan en el artículo 31 TUE, dentro del primer apartado, y dice que se adoptarán por unanimidad, como hemos mencionado anteriormente; y en caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en la votación, deberá ir acompañado de una declaración formal. Pero a todo esto, existen excepciones, que le permiten al Consejo adoptar decisiones por mayoría cualificada (art. 31.2 TUE), que a continuación, lo comentaremos más a fondo en el punto 2.

Este autor menciona que, los actos jurídicos tienen un carácter vinculante que ocasiona que los Estados miembros deban adaptar el contenido de sus políticas nacionales a dichos actos. Y debido al carácter general da lugar a problemas a la hora de diferenciarlos de los actos políticos por el contenido (GONZÁLEZ, 2000)⁵⁴.

2. Sistema de adopción de decisiones

Como hemos mencionado anteriormente, se dice que la PESC se regirá por unas reglas específicas cuando lleva a cabo la toma de decisiones (art. 24.1 TUE).

a) Regla general:

La unanimidad para el Consejo Europeo y para el Consejo, en la toma de decisiones de la PESC (art. 31.1 TUE).

b) Regla de la mayoría cualificada:

Es un sistema de votación regulado en el art.16 TUE: “*El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada...*”

Las condiciones que se establecen en el artículo 238.2 TFUE:

⁵⁴ Ibid., p. 391

“No obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión”

Las decisiones que el Consejo adopta por mayoría cualificada se establecen en el artículo 31.2 del TUE, que son:

- Decisiones que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos
- Decisiones que establezca una acción o posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del AR
- Cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión
- Designación de un representante especial

c) Regla de la mayoría de los miembros que componen el Consejo:

El Consejo podrá votar por unanimidad sobre las propuestas de la Comisión, cuando esta no pueda aceptar las modificaciones de su propuesta. La norma no es aplicable a los actos que deba adoptar el Consejo por recomendaciones de la Comisión (ejemplo: los actos de ámbito de coordinación económica). Como hemos mencionado anteriormente, existe el sistema de abstención (art.31.1 TUE), pero en la votación por unanimidad, las abstenciones no impiden que se adopte las decisiones⁵⁵.

⁵⁵ Véase en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/voting-system/unanimity/>

V. LA AYUDA HUMANITARIA DE LA PESC

En este último punto se hablará de la relación de la PESC con las ayudas humanitarias en la UE. En el artículo 21. 2 TUE, dentro de los objetivos de la PESC, se encuentra el de ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a situaciones de catástrofes naturales o de origen humano (guerras, crisis, etc.). Por ello, lo que busca la PESC en relación con este tema es poder coordinar con los Estados miembros y generar una buena relación, llegando al punto de ayudarse “mutuamente” para manejar de la mejor manera posible las crisis que puedan llegar a surgir. Como hemos mencionado durante todo el trabajo, la PESC también defiende intereses en materia de seguridad y esto está relacionado, en cierto modo, con las ayudas humanitarias.

La UE es una entidad geopolítica que en temas de ayudas humanitarias se encuentra presente, como en misiones civiles y militares de varios continentes. Como dice ASTHON, la UE es uno de los mayores proveedores de ayuda humanitaria, destacándose como una superpotencia económica con 500 millones de personas, que sin embargo se les sigue acusando de no estar a la altura que corresponde el ámbito político (ASHTON, 2009)⁵⁶.

Pero involucrarse de esta manera, se da desde hace muchos años, la UE se destacaba como la comunidad que destinaba la mitad de los fondos a la ayuda humanitaria y al desarrollo, distribuyendo una tercera parte de esta a Oriente Medio, un 60% a Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, y un 40% a la reconstrucción de Bosnia (TORTOSA, 2005)⁵⁷.

La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)⁵⁸, es el principal instrumento que utiliza la UE para llevar a cabo todo lo relacionado con este tema, creado en 1992 para gestionar los crecientes fondos destinados por la unión europea a la ayuda humanitaria, agrupar las líneas de financiación y actividades en la materia, aumentar su eficacia y dotarles de mayor visibilidad. A este proceso probablemente ha contribuido el hecho de que, debido a los lentos avances hacia una

⁵⁶ ASTHON, C. (22 de diciembre de 2009). “La ambición de actuar”. *EL MUNDO*.

[La ambición de actuar | Unión Europea | elmundo.es](#)

⁵⁷ TORTOSA GARRIGÓS, C., “Origen y evolución de la PESC, el contexto actual”, *Boletín de Información*, nº 288, 2005, págs. 2-3.

⁵⁸ Véase en: https://ec.europa.eu/info/departments/humanitarian-aid-and-civil-protection_es

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la ayuda humanitaria de la UE se haya visto crecientemente como uno de los principales elementos de su política exterior⁵⁹.

También cabe mencionar, que en el año 2007 se aprobó el llamado Consenso Europeo sobre ayuda humanitaria⁶⁰, destacando la naturaleza independiente de la política comunitaria sobre este tema y la UE determinó cinco principios por los que debe guiarse la ayuda humanitaria (Serrano, 2017)⁶¹.

Cuadro 1. Principios humanitarios establecidos en el consenso de 2007

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia	Basado en las necesidades
El sufrimiento humano debe paliarse allá donde se encuentre, con especial atención a las personas más vulnerables.	La ayuda humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes implicadas en un conflicto armada o de otro tipo.	La ayuda humanitaria debe proporcionarse únicamente en función de las necesidades, sin discriminación entre o dentro de las poblaciones afectadas.	Los objetivos humanitarios deben ser independientes de los objetivos políticos, económicos y militares. El único propósito de la ayuda humanitaria es aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de emergencias humanitarias.	La ayuda humanitaria está destinada a preservar la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y mantener la dignidad humana.

Fuente: Policy Department, DG EXPO, European Union

⁵⁹ Definición Véase en: <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/78>

⁶⁰ Véase en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aah0009>

⁶¹ SERRANO CABALLERO, E (2017). Retos de la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea: entre la coherencia y la independencia. *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales* nº 25, 2017, pág. 15-16.

El Consenso Europeo de ayuda humanitaria es el documento más reciente donde se expresa la definición y las características básicas de la ayuda humanitaria en la UE, mencionando dicha ayuda como una obligación moral, y una protección sobre todo para la población de terceros países que son víctimas de catástrofes humanos y naturales (SERRANO, 2017)⁶².

También se establece que la UE será “competente para celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales⁶³, competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1 y en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea” (art.214.4 TFUE).

La ayuda humanitaria pertenece a la categoría de competencias compartidas, incluyéndose, además de a la cooperación, también al desarrollo como ámbitos en los que “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya” (art. 4. 4 TFUE). Como señala PÉREZ, no es casualidad que ambos sectores –cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria- se agrupen al ubicarlos en esta categoría mixta competencial, cuya actividad se produce de forma paralela entre la Unión y sus Estados miembros. La defensa de la actividad estatal en este terreno queda declarada, para mayor tranquilidad de los Estados miembros, si bien, en la práctica la ejecución de la ayuda humanitaria es liderada por la Comisión Europea (PÉREZ, 2015)⁶⁴.

También indica que la UE no puede sustituir a la Organización de las Naciones Unidas como responsable principal para coordinar las acciones humanitarias, teniendo en cuenta su legitimidad internacional y composición universal. Ello no impide que la UE, a través de la DG ECHO, intente suplir ciertas carencias provenientes de la falta de capacidad de las Naciones Unidas en catástrofes concretas de amplias dimensiones (PÉREZ, 2015)⁶⁵

⁶² Ibid., SERRANO CABALLERO, E., p.16

⁶³ Véase en https://ec.europa.eu/education/knowledge-centre-interpretation/international-organisations_es

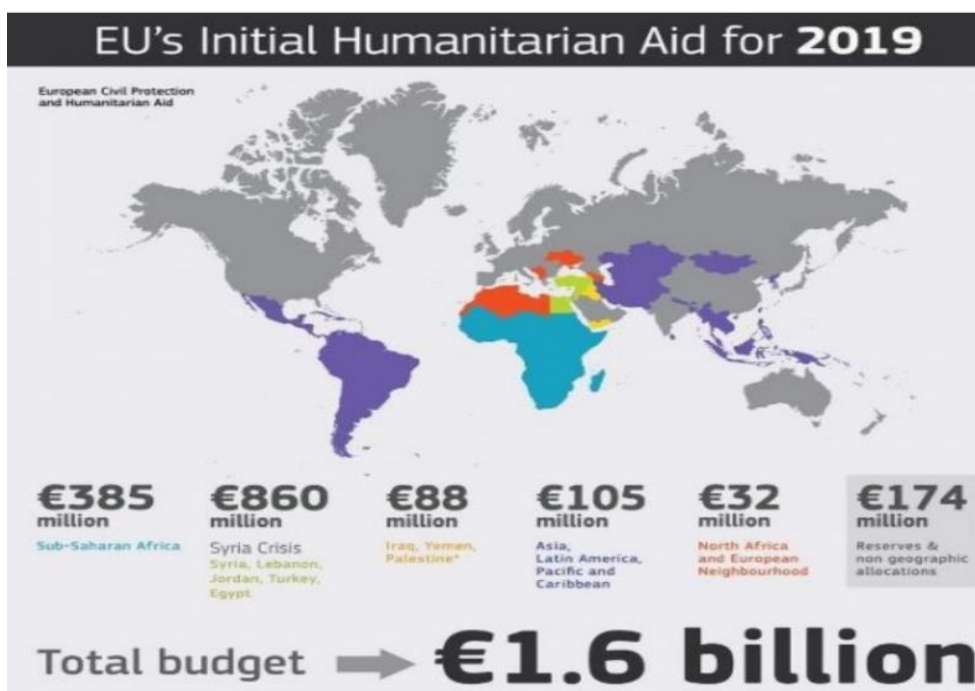
⁶⁴ PÉREZ BERNÁNDEZ, C., “La problemática coordinación de la ayuda humanitaria de la Unión Europea”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, nº 30, 2015, pág. 13.

⁶⁵ Ibid., p.32

Comparación presupuestaria antes y después de la crisis sanitaria:

Antes de la crisis sanitaria del 2020, el presupuesto que tuvo la UE para ayudas humanitarias en el año 2019 fue de 1.6 billones de euros, donde la mayor parte de ese dinero fue destinado a Siria, los refugiados en los países vecinos y Yemen. A continuación, adjunto la gráfica, donde se observa la cantidad destinada por la UE a las ayudas humanitarias en el mundo, haciendo frente a las crisis mundiales que existían en ese momento. En Oriente, la crisis de Siria es uno de los puntos más difíciles y largos que afecta a UE, por eso en 2019 invirtió una cantidad “récord”; en Latinoamérica la crisis política que está sufriendo Venezuela; en África la ayuda a los refugiados afectados por la crisis de Sudán del Sur, República centroafricana, la cuenca de Chad, el brote de ébola en la República Democrática del Congo; y en la UE los esfuerzos humanitarios irán destinados a las personas afectas por el conflicto en Ucrania⁶⁶.

Gráfico 1: Presupuesto de la UE para ayudas humanitarias en el 2019

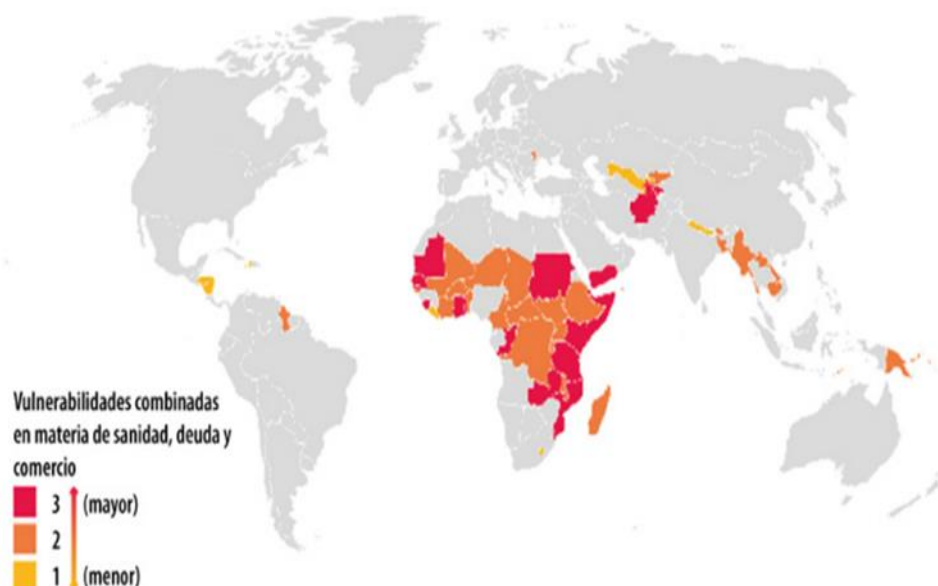


Fuente: Actualidad Humanitaria SEMHU.

⁶⁶ La UE aprueba un presupuesto récord para ayuda humanitaria. (17 de enero de 2019). Actualidad Humanitaria SEMHU. <https://actualidadhumanitaria.com/la-ue-aprueba-un-presupuesto-record-para-ayuda-humanitaria/>

Actualmente, un año después de la crisis sanitaria, Bruselas ha decidido aumentar un 60% el presupuesto humanitario para 2021, donde la Comisión Europea adoptó un presupuesto que llegará hasta los 1.400 millones de euros. El principal motivo de este aumento es la crisis sanitaria en la que nos encontramos (Covid-19). A diferencia del año 2019, donde Oriente fue el foco principal para destinar las ayudas, eso ha cambiado, y África será el continente donde se destine la mayor parte de los fondos humanitarios⁶⁷.

Gráfico 2: Distribución geográfica de las vulnerabilidades simultaneas a la COVID-19 en mater de sanidad, deuda y comercio



Fuente: Eurodad basado en el Observatorio Mundial de la Salud de la OMS, los análisis nacionales de sostenibilidad de la deuda del FMI, los indicadores de desarrollo mundiales del Banco Mundial y UNCTADStat

⁶⁷ Bruselas aumenta un 60% el presupuesto humanitario para 2021. (26 de enero de 2021). *EUROPAPRESS*.

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-aumenta-60-presupuesto-humanitario-2021-20210126171310.html>

En el gráfico se observa como la Covid-19 ha tenido mayor impacto en el continente africano, de este modo, se entiende que en este año 2021 la UE destinará un presupuesto mayor de ayuda humanitaria para África.

Pero a todo esto, en la relación entre la ayuda humanitaria y la PESC, existe el problema de la coherencia en la acción exterior; como dice SERRANO, existe una estrecha relación entre los orígenes una crisis humanitaria y sus consecuencias, por lo que la ayuda humanitaria solo es eficaz si se vincula a otras políticas. Para que la UE pueda responder ante las emergencias internacionales que surjan, tiene que garantizar la coherencia entre la posible ayuda y las otras políticas exteriores que se involucren. Sin embargo, garantizar la coherencia no es tan fácil, puede generar debilitar la independencia la política de ayuda humanitaria de la Unión (SERRANO, 2017)⁶⁸.

⁶⁸ Op. cit. SERRANO CABALLERO, E., págs. 20-21.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Unión Europea ha atravesado múltiples periodos históricos unos más relevantes que otros, pero siempre dejando una sociedad marcada por ellos. Su creación no ha sido rápida ni sencilla, ha sido un conjunto de procesos, de Tratados y de mejoras continuas, que han dado un resultado de cohesión y han definido lo que hoy en día conocemos como Unión Europea, una organización internacional activa y capaz de afrontar de forma decisiva las amenazas que se le interpongan.

SEGUNDA. Al principio esta unión se creó con el objetivo de conseguir un mercado común entre países de la UE, pero gracias al desarrollo de los Tratados se buscaron más objetivos comunes, como el desarrollo de una política exterior común, el desarrollo de la moneda única, la libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros, entre otros. Todo esto se recoge en el Tratado de la Unión Europea, que fue firmado en Maastricht y mejorado en el Tratado de Lisboa, en el cual se reforma gran parte de las cuestiones del funcionamiento de la UE, que nos basamos actualmente.

TERCERA. En el Tratado de Lisboa se reformó el funcionamiento de la toma de decisiones y la estructura institucional de la UE. En cuanto a la Política Exterior y de Seguridad Común, que se encuentra regulada en el TUE, fue creada como propuesta de los Estados miembros con el objetivo de tener una política exterior de carácter común.

CUARTA. Como hemos ido analizando a lo largo del trabajo, la PESC se compone de varias instituciones, pero no todas tienen el mismo papel. Un ejemplo, es la figura del Alto Representante, creado en el Tratado de Ámsterdam, con un papel fundamental y muy importante dentro de este ámbito. Y, por otro lado, instituciones, tales como la Comisión, el TJUE y el Parlamento Europeo, que tienen un papel más limitado en el ámbito de la PESC. Por lo tanto, las citadas instituciones apenas tienen peso en la toma de decisiones en materia exterior, quedan relegadas a un segundo plano. La responsabilidad recae sobre los Estados miembros, a través del Consejo Europeo y el Consejo.

QUINTA. La PESC tiene un carácter intergubernamental y esto ha dado lugar al deseo de desarrollar instrumentos políticos para incrementar el papel de la PESC y su propia capacidad de acción en el plano internacional. La principal amenaza es que los Estados miembros siguen teniendo el control sobre sus políticas exteriores, y en algunas

situaciones surgen problemas por las diferentes posturas e intereses que tienen. No siempre logran ponerse de acuerdo y establecer objetivos de carácter común. En consecuencia, el carácter intergubernamental de la PESC implica debilidad para actuar, aunque la mayoría de las veces los Estados miembros saben que juntos tienen más poder en el plano internacional, y a pesar de tener la opción al veto, buscan el equilibrio de sus intereses. Además, la UE se basa en unos principios (art.21 TUE), donde dicha Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones con el objetivo de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, por lo tanto, siempre intentan ayudarse y ponerse de acuerdo.

SEXTA. Uno de los objetivos de la PESC es ayudar a las poblaciones, países y regiones que se han visto afectadas por catástrofes naturales o de origen humano, y por ello, la ayuda humanitaria forma parte de la acción exterior de la UE, que emplea un alto presupuesto en ayudas humanitarias, y tras la crisis sanitaria en la que vivimos actualmente se busca reforzar la coordinación de las acciones en materias humanitarias. La UE presta sus ayudas en misiones de todo el mundo, y como se ha desarrollado en el trabajo, previo a la crisis sanitaria de la Covid-19, se destinaba la mayor parte del presupuesto a las ayudas en oriente y a su población más afectada. Actualmente, todo esto ha cambiado, ya que con la crisis sanitaria el continente más afectado es África, puesto que no dispone de los medios, ni los recursos necesarios para hacer frente a la magnitud de dicha crisis.

SÉPTIMA. Pero la ayuda humanitaria solo puede ser eficaz si es independiente y está relacionada a las políticas de acción exterior, garantizando coherencia entre la ayuda y la política. Por ello, esto suele ser parte del problema, ya que siempre debe haber una búsqueda de coherencia previa si se desea actuar. Por último, hay que comentar que la UE es un organismo clave para los temas de ayuda humanitaria, pero siguen existiendo obstáculos institucionales, político, etc., para integrar los programas en las estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

Manuales y monografías:

KEUKELEIRE.S Y DELREUX.T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union (2nd edition)*, Editor, Prensa Red Globe.

LÓPEZ, M, & GALLEGO, T. “La EUROFOR RCA en el marco Político Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea” (trabajo fin de grado). Universidad Miguel Hernández, Elche, España. (2014/2015).

MALCOM SIDERMAN, P., “La política exterior y de seguridad común” (Sin fecha).

MANGAS MARTÍN, A, & LIÑAN NOGUERAS, D., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Libro con editorial en TECNO, 2005.

RODRÍGUEZ BRAVO, V., “La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea” [trabajo fin de grado], 2013.

Artículos:

CUADRILLERO PINILLA, J., “Integración Europea. De Roma a Ámsterdam”. *Boletín de Información*, nº 262, 1999.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., “El tratado de Ámsterdam y la política exterior y de seguridad común de la unión: análisis crítico desde la óptica del parlamento europeo”, *Revista de derecho comunitario europeo*, nº3, 1998.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Vol.4, nº 8, 2000.

HERRERO DE LA FUENTE, A., “La política exterior y de seguridad común en el Tratado de Lisboa”. *Anuario de derecho europeo*, nº5, 2008.

MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El sistema de cooperación política en Europa”, *Revista de Instituciones Europeas* Vol.7, nº2, 1980.

MARINHO, L., “El acta única y la Unión Europea: Una nueva soberanía”, *Studia histórica. Historia contemporánea*, nº 9, 1991.

MÖLLING, C., “ESDP AFTER LISBON: MORE COHERENT AND CAPABLE”. *Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Suiza*. Vol. 3, nº 28, 2008.

ORTEGA KLEIN, A., “El manto de Penélope: Francia y la comunidad europea de defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, nº1, 1980.

PALOMARES LERMA, G., “Presente y futuro de la política exterior y seguridad común de la unión europea”, *Revista de estudios políticos*, nº 90, 1995.

PÉREZ BERNÁNDEZ, C., “La problemática coordinación de la ayuda humanitaria de la Unión Europea”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, nº 30, 2015.

SANTOS VARA, J., “El servicio europeo de acción exterior”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 23, 2011.

SERRANO CABALLERO, E., “Retos de la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea: entre la coherencia y la independencia”, *OASIS: observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, nº25, 2017.

TORTOSA GARRIGÓS, C., “Origen y evolución de la PESC, el contexto actual”, *Boletín de Información*, nº 288, 2005.

Páginas Web:

ASTHON, C. (22 de diciembre de 2009). La Ambición de Actuar. *EL MUNDO*. Recuperado de

https://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/22/union_europea/1261454578.html

Bruselas aumenta un 60% el presupuesto humanitario para 2021. (26 de enero de 2021). *EUROPAPRESS/INTERNACIONAL*. Recuperado de

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-aumenta-60-presupuesto-humanitario-2021-20210126171310.html>

Cinco cosas que deberías saber sobre el Tratado de Maastricht. (2021). *Banco Central Europeo. EUROSISTEMA*. Recuperado de <https://n9.cl/f4kvc>

Definición en la página de *Gobierno de España: Política Exterior y de Seguridad Común*. Recuperado de

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

El Tratado de Fusión de Ejecutivo., (9 de mayo 2016). *IUSTOPÍA*.

<http://archivodeinalbis.blogspot.com/2016/05/el-tratado-de-fusion-de-ejecutivos.html>

La evolución histórica de la integración europea. *EUROPARL. Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Recuperado de

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/185/la-evolucion-historica-de-la-integracion-europea>

GIL IGLESIAS, D., (2019). La Toma de Decisiones en la Acción Exterior de la UE. *THE POLITICALROOM*. Recuperado de

<https://thepoliticalroom.com/la-toma-de-decisiones-en-la-accion-exterior-de-la-ue/>

Historia. (Última actualización el 10 de julio de 2020). *Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea*. Recuperado de

<https://www.consilium.europa.eu/es/history/#40802200881>

La política exterior y de seguridad común. *EUR-LEX. Access to European Union law*. Recuperado de [EUR-Lex - a19000 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:31990L0001:ES:EUR-Lex)

La UE aprueba un presupuesto récord para ayuda humanitaria. (17 de enero de 2019). *Actualidad Humanitaria SEMHU*. Recuperado de

<https://actualidadhumanitaria.com/la-ue-aprueba-un-presupuesto-record-para-ayuda-humanitaria/>

NAVARRO PORTERA, Ma. (2008). “El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado”. *TRIBUNA ABIERTA*. Recuperado de

<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2373/documento/articuloUM.pdf?id=3060>

Ojeda. P. (1 de febrero de 2019). ¿Existe en realidad una política exterior común en la Unión Europea? *HAY DERECHO, EXPANSIÓN*. Recuperado de

<https://hayderecho.expansion.com/2019/02/01/existe-realidad-politica-exterior-comun-union-europea/>

Organizaciones Internacionales: *WEB OFICIAL DE LA UE*. Recuperado de

https://ec.europa.eu/education/knowledge-centre-interpretation/international-organisations_es

Schengen (acuerdo y convenio). *EUR-LEX. El acceso al Derecho de la Unión Europea*. Recuperado de

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=es